

Neuere Entwicklungen des fiskalischen Föderalismus in der Rußländischen Föderation

Bell, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bell, C. (1995). *Neuere Entwicklungen des fiskalischen Föderalismus in der Rußländischen Föderation*. (Berichte / BIOst, 33-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41929>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

4

Einleitung

7

1. Regeln für den Finanzausgleich

8

Die neuen Prinzipien der Primärverteilung.....8

Die neuen Prinzipien der Sekundärverteilung.....9

Besonderheiten des rußländischen Finanzausgleichs.....13

Verteilungswirkungen der Verwaltungsstruktur.....14

Verteilungswirkungen der Steuerhinterziehung.....15

Interterritoriale Kooperation.....19

2. Portrait der Finanzsituation einzelner Territorien und der Finanzbeziehungen zum Zentrum

20

Amur.....20

Baschkortostan.....20

Burjatien.....21

Chabarowsk.....21

Chakassien.....21

Inguschetien.....22

Irkutsk.....26

Kabardino-Balkarien.....26

Kaliningrad.....26

Kalmückien.....27

Komi.....27

Moskau.....28

Murmansk.....	29
Nenzen.....	29
Nischni Nowgorod.....	29
Nordossetien-Alanija.....	29
Perm.....	30
Primorje.....	30
Sacha-Jakutien.....	32
Sachalin.....	33
St. Petersburg.....	34
Tatarstan.....	36
Tjumen.....	37
Tschetschenien.....	38
Tschuktschen.....	38
Tuwa.....	38
Twer.....	39
Wolgograd.....	39
3. Fazit	
.....	
39	
Summary	
.....	
42	

3. Mai 1995

Claudia Bell

Neuere Entwicklungen des fiskalischen Föderalismus in der Rußländischen Föderation

Bericht des BIOst Nr. 33/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Seit ihrer Gründung sind in der Rußländischen Föderation (RF) verschiedene Regelungen, Mechanismen und Vorgehensweisen für die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Zentrum und den Territorien ausprobiert worden. Die Entwicklung eines funktionierenden fiskalischen Föderalismus ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Da aber das Verhältnis zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen die wirtschaftliche und politische Situation der RF stark prägt, ist es notwendig, die Veränderungen der föderalen Beziehungen zu verfolgen und zu analysieren. Zu diesem Zwecke wurden Gesetzestexte und andere offizielle Dokumente, die Presseberichterstattung sowie die Fachliteratur ausgewertet. Im ersten Teil dieses Berichts werden zunächst die neuen Regelungen für den Finanzausgleich dargestellt und diskutiert. Im zweiten Teil erfolgt dann ein Blick in die Praxis. Anhand einiger Beispiele wird untersucht, ob und wie diese Regelungen sich im föderalen Alltag der RF niederschlagen und welche sonstigen Vorgehensweisen bei der Gestaltung der Finanzbeziehungen Anwendung finden.

Ergebnisse

1. Bei allen Steuerarten, die zu den Haupteinnahmequellen sowohl des Zentrums als auch der Territorien zählen, haben sich für das Jahr 1995 Änderungen ergeben. Der maximal erlaubte territoriale Gewinnsteuersatz ist von 25% auf 22% gesenkt worden. Von den Einnahmen aus der Einkommenssteuer dürfen die Territorien statt 100% wie im Vorjahr nun nur noch 90% behalten. Die Mehrwertsteuer wurde 1994 auf das Zentrum, die Territorien und den territorialen Ausgleichsfonds im Verhältnis 53:25:22 aufgeteilt. 1995 soll die Verteilung 48:25:27 betragen. Dadurch werden zusätzliche fünf Prozentpunkte der Mehrwertsteuereinnahmen den Territorien zugute kommen, da die Mittel aus dem Ausgleichsfonds wieder an die Territorien zurückverteilt werden. Von der speziellen Unternehmenssteuer verbleiben statt 20% wie 1994 nun 33% im territorialen Haushalt. Die Gewinnbesteuerung der territorialen Wertpapiere wurde abgeschafft und diese somit den föderalen Wertpapieren gleichgestellt. Die Wirkungen dieser Änderungen auf die Verteilung der Steuereinnahmen auf Zentrum und Regionen sind schwierig zu beurteilen, da einzelne Neuregelungen einander entgegenwirken. Es wird jedoch deutlich, wie sehr die staatlichen Ebenen immer noch um die Einnahmen ringen.

2. Für die Umverteilung zwischen den Territorien werden wie im Vorjahr die Mittel aus dem regionalen Ausgleichsfonds herangezogen. Neue Umverteilungskriterien neben den Kriterien der "Bedürftigkeit" und der "besonderen Bedürftigkeit" haben sich nicht durchgesetzt. Allerdings beginnt man im Finanzministerium über zusätzliche Kriterien, die die Umverteilung sinnvoller gestalten würden, nachzudenken. Auch wurden per Präsidialerlaß eine Reihe von Privilegien im Außenwirtschafts- und Zollbereich abgeschafft. Dennoch rechnen rußländische Experten mit einer weiterhin sehr willkürlichen Umverteilung, da der Präsident nach wie vor einzelnen Territorien spontan Mittel zuweist und auch die interterritoriale Umverteilung im Rahmen regionaler Assoziationen zugenommen hat.
3. Die Besonderheiten des rußländischen Finanzausgleichs sind nach wie vor der unterschiedliche Status der Territorien, die hohe Abhängigkeit der territorialen Haushalte vom föderalen Budget, die späte Verabschiedung des föderalen Haushalts und die damit einhergehende Unsicherheit bei der Planung der territorialen Haushalte sowie die hohe Abweichung der geplanten von den erhobenen Einnahmen.
4. Die Verwaltungsstruktur hat insofern ihre Auswirkungen auf die föderalen Finanzbeziehungen, als vom Zentrum zwischen drei und vier tausend Beamte in den Territorien beschäftigt werden können, die dort zu Sonderkonditionen Räumlichkeiten nutzen, während die territoriale Administration meist nur zwischen fünf- und achthundert Beschäftigte hat. Eine Möglichkeit, den großen Personalbestand des Zentrums in den Territorien zu kürzen, besteht darin, daß föderale und territoriale Verwaltungsaufgaben gemeinsam wahrgenommen werden.
5. Auch das hohe Maß an Steuerhinterziehungen beeinflusst die territoriale Verteilung der Mittel. So werden vor allem in den Territorien mit der am meisten entwickelten Geschäftstätigkeit Steuern hinterzogen. Diese Territorien weisen überdies ein recht geringes Budgetdefizit auf. Allerdings sieht es so aus, als werde der effektiveren Steuererhebung in der RF mehr und mehr Aufmerksamkeit geschenkt, so daß die Steuerhinterziehung als Umverteilungsmechanismus bald weniger ins Gewicht fallen wird.
6. Eine neuere Entwicklung in der RF ist die zunehmende interterritoriale Kooperation in Form regionaler Assoziationen, deren Ziele jedoch recht unterschiedlich, teilweise sogar konträr sind. Einige streben die wirtschaftliche Unabhängigkeit vom Zentrum an, einige wollen sich noch näher an das Zentrum binden und einige setzen auf den Ausbau der interterritorialen Kontakte.
7. Im zweiten Teil dieses Berichts wurde versucht, alle diejenigen Territorien zu untersuchen, bei denen sich seit 1994 in fiskalischer Hinsicht Neuerungen ergeben haben. Da nicht flächendeckend über alle Territorien gleichermaßen berichtet wird, war eine gewisse Willkür bei der Auswahl unumgänglich. Vor allem Inguschetien, Kaliningrad und Primorje wurden 1994 in der rußländischen Presse und Fachwelt diskutiert.
8. Abschließend kann man festhalten, daß der fiskalische Föderalismus in der RF immer noch nicht ausgereift ist. Nach wie vor werden die existierenden Regeln nicht einheitlich und für alle Territorien angewandt. Allerdings sind Versuche seitens der rußländischen Regierung und anderer Institutionen auszumachen, sowohl die Steuererhebung als auch die Verteilung zu verbessern. Auch die verstärkte innerrußländische Integration kann als Zeichen für eine

Weiterentwicklung hin zu einem funktionierenden fiskalischen Föderalismus betrachtet werden.

Einleitung

In der Rußländischen Föderation (RF) ist die Entwicklung eines funktionierenden fiskalischen Föderalismus nach wie vor längst nicht abgeschlossen. Wichtige Fragen sind noch offen. Diese hängen einerseits mit dem Grundcharakter der RF zusammen. Andererseits betreffen sie ganz konkrete Probleme. Zur ersten Gruppe gehören z.B. die Fragen, ob die RF eine auf der Verfassung oder auf Verträgen beruhende Föderation sein soll, ob sie überhaupt eine Föderation oder eher eine Konföderation mit zusätzlichen Mitgliedern aus dem "Nahen Ausland" sein soll, ob die asymmetrische Struktur mit Föderationssubjekten von unterschiedlichem Status beibehalten werden soll, ob die geographische Aufteilung so bleiben soll wie bisher, wie Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierungsquellen verteilt werden sollen etc. Zu den konkreten Problemen gehört die Tatsache, daß die Mechanismen und Prinzipien zur Regelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Zentrum und den Territorien¹ sowie der Territorien untereinander weiterhin im Fluß sind. Da in der RF das Verhältnis zwischen Zentrum und Territorien sowohl die wirtschaftliche als auch die politische Situation stark prägt, wie am Beispiel des Tschetschenien-Konflikts deutlich geworden ist,² ergibt sich die Notwendigkeit, die Entwicklung dieser Beziehungen zu verfolgen und ihre Veränderung zu analysieren.³

In diesem Bericht soll der seit 1994 erfolgte Wandel bezüglich des fiskalischen Föderalismus in der RF untersucht werden. Dies geschieht in einem ersten Teil zunächst durch eine Darstellung der neuen Regelungen für den Finanzausgleich. In diesem Zusammenhang werden die neuen Prinzipien für die Primärverteilung, d.h. die Aufteilung der Steuereinnahmen auf Zentrum und Territorien, sowie die Neuerungen hinsichtlich der Sekundärverteilung, d.h. der Verteilung von Transfers und Privilegien, beschrieben und hinsichtlich ihrer Wirkung auf die föderalen Beziehungen beurteilt.

In einem zweiten Teil sollen dann die konkreten Finanzbeziehungen zwischen einigen Territorien und dem Zentrum dargestellt werden, um einen Eindruck davon zu vermitteln, wie vielfältig diese Beziehungen tatsächlich sind - oder mit anderen Worten, wie uneinheitlich der Finanzausgleich in der rußländischen Praxis noch immer gehandhabt wird. Die Auswahl der Territorien erfolgte unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen und dem vorhandenen Datenmaterial. Es wurden somit nur die Territorien untersucht, bei denen über eine Änderung der Beziehungen zum Zentrum seit 1994 auch berichtet wurde.

¹ Die 89 Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation werden hier unabhängig von ihrem Status der Einfachheit halber alle als Territorien bezeichnet. Eine Auflistung aller Territorien entsprechend ihres Status findet sich bei R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, München, 1994, S. 16-19.

² Fast hätte dieser Krieg der Gewährung des IWF Kredites im Wege gestanden. Er hätte dann nicht nur zu zusätzlichen Staatsausgaben, über deren endgültige Höhe derzeit noch spekuliert wird, geführt, sondern auch zu Einnahmeeinbußen in Höhe von 6,4 Mrd. US-\$ - und das bei einem geplanten Defizit von etwa 14,3 Mrd. US-\$.

³ Für eine Darstellung der Finanzbeziehungen und einen Überblick über die für die fiskalischen Beziehungen relevanten steuerlichen Regelungen siehe C. Bell, Der rußländische Staatshaushalt: Die Beziehungen zwischen Zentrum und Territorien, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 65-1994, 30.10.1994.

1. Regeln für den Finanzausgleich

Die neuen Prinzipien der Primärverteilung

In den Jahren 1992 und 1993 galt für den vertikalen Finanzausgleich das Prinzip des "Aufteilens", d.h., bei einem festgelegten Steuersatz fanden zwischen Zentrum und Territorien Verhandlungen über den jeweiligen territorialen Anteil der Steuereinnahmen statt. 1994 wurde das Prinzip des "Addierens" eingeführt. Das bedeutet, daß vom Zentrum föderale Steuersätze festgelegt werden, zu denen die Territorien innerhalb bestimmter Höchstgrenzen Aufschläge vornehmen dürfen. Der föderale Gewinnsteuersatz betrug beispielsweise 13%, und die Territorien konnten zusätzlich eine eigene Gewinnsteuer von bis zu 25% erheben. 1995 darf der territoriale Gewinnsteuersatz jedoch nicht mehr als 22% betragen. Diese Regelung wird nicht alle Territorien gleichermaßen treffen, da nicht alle den maximalen Satz anwenden. Bei denjenigen, die dies tun, ist zu fragen, inwiefern sie die territoriale Gewinnsteuersatzsenkung durch Steigerung anderer territorialer Einnahmen bzw. gründlichere Steuererhebung ausgleichen können. Die Territorien, die bisher Sätze von unter 22% angewendet haben, könnten diese sogar erhöhen. Somit lassen sich keine Aussagen bezüglich einer Änderung der Einnahmenverteilung zwischen Zentrum und Territorien aufgrund dieser Neuregelung machen. Man kann lediglich feststellen, daß Moskau den steuerpolitischen Handlungsspielraum der Föderationssubjekte eingeschränkt hat.

Die Einkommenssteuer bleibt weiterhin eine föderale Steuer, d.h. Satz und Tarifverlauf werden vom Zentrum festgesetzt. Die Verwaltungskompetenz liegt jedoch bei den Territorien, die nun statt 100% wie im Vorjahr nur noch 90% des Aufkommens behalten dürfen. Die Verteilungsregel hat sich also zugunsten des Zentrums verändert. Um festzustellen, wer nun tatsächlich besser gestellt ist als 1994, muß die quantitative Entwicklung betrachtet werden. Leider wurde die Höhe der Einkommenssteuereinnahmen im Budget 1994 nicht ausgewiesen. Das bedeutet, daß sie nicht zu den Haupteinnahmequellen gerechnet wurde. Da der Satz erhöht, die Erhebung verbessert und die Einkommenssteuer im Haushalt 1995 als eine der wichtigen Einkommensquellen aufgeführt wurde, kann man annehmen, daß der Anteil dieser Steuer an den Gesamteinnahmen gestiegen ist. Von dieser Annahme und von der Höhe des Einnahmenanstiegs hängt es ab, welche föderale Ebene nun ein größeres Stück des Kuchens erhält. Liegen die Einkommenssteuereinnahmen 1995 um mehr als 11% über denen des Vorjahres, so tragen trotz Beteiligung des Zentrums die Territorien das größere Stück davon, bei einem Anstieg unter 11% ist das Zentrum im Vorteil. Welcher Fall eintreten wird, ist nicht vorhersagbar. Grundsätzlich ist ein Anstieg von 11% nicht unrealistisch. Beim Mehrwertsteueraufkommen ist für 1995 beispielsweise sogar ein Anstieg von über 25% geplant. Außerdem versucht man in der RF die Steuerlast der Unternehmen etwas zu erleichtern und in zunehmenden Maße die Verbraucher zu besteuern.

Was die Mehrwertsteuer betrifft, so galt 1994, daß die Territorien 25% ihres Aufkommens behalten konnten, 53% an das föderale Budget und 22% in den territorialen Ausgleichsfonds überweisen mußten. Im Jahre 1995 verbleiben nach wie vor 25% des Mehrwertsteueraufkommens im jeweiligen

⁴ B. El'cin, Federal'nyj zakon "O federal'nom bjudžete na 1994 god", 1.7.1994, Nr. 9-FZ, Art. 2 und 22, in: Rossijskaja gazeta, 6.7.1994, S. 1 und 5; B. El'cin, Federal'nyj zakon "O federal'nom bjudžete na 1995 god", 31.3.1995, Nr. 39-FZ, Art. 8, 14 und 28, in: Rossijskaja gazeta, 7.4.1995, S. 1, 3-5, hier: S. 3 und 4.

Territorium, 27% gehen in den regionalen Ausgleichsfonds, und somit verbleiben nur noch 48% beim Zentrum. Legt man die in den Haushaltsgesetzen 1994 und 1995 für das Mehrwertsteueraufkommen veranschlagten Beträge zugrunde und setzt diese ins Verhältnis zu den jeweiligen geplanten Gesamtsteuereinnahmen, so ist der Anteil des Zentrums am Gesamtsteueraufkommen um 2 Prozentpunkte gesunken, der Anteil der Territorien, wenn man die Mittel des territorialen Ausgleichsfonds hinzunimmt, um 1,89 Prozentpunkte gestiegen.

Von der speziellen Unternehmenssteuer verbleiben statt 20%, wie es 1994 der Fall war, nun 33% im territorialen Haushalt. Verfährt man hier wie bei der Mehrwertsteuer, kommt man zu dem Ergebnis, daß der föderale Anteil am Gesamtsteueraufkommen um 4,22 Prozentpunkte gefallen ist, während der territoriale Anteil um 1,4 Prozentpunkte zugelegt hat.

Auch hinsichtlich der Besteuerung territorialer Wertpapiere hat sich für die Territorien Erfreuliches getan. Die föderale Kommission für Wertpapiere und den Wertpapiermarkt hat am 23. März 1995 eine Resolution verabschiedet laut derer territoriale Wertpapiere von der bisher erhobenen Gewinnsteuer von 15% befreit sind und somit genauso behandelt werden wie die föderalen staatlichen Wertpapiere. Die bisherige Ungleichbehandlung hatte zu einer territorialen Kapitalflucht geführt.¹

Eine abschließende Beurteilung der neuen Regeln für die Primärverteilung ist schwierig, da sowohl die Wirkung des gesenkten maximalen territorialen Gewinnsteuersatzes als auch der neuen Einkommenssteuerverteilung unklar sind. V.a. letztere könnte dem Anstieg des territorialen Anteils aufgrund der Neuregelung bezüglich der Mehrwertsteuer und der speziellen Unternehmenssteuer entgegenwirken. Bei einer umfassenden Beurteilung der Finanzsituation von Zentrum und Territorien müßten auch noch andere Einnahmequellen, wie Zahlungen in außerbudgetäre Fonds, Staatsanleihen, Privatisierung von föderalem oder territorialem Eigentum sowie Einnahmen aus Außenwirtschaftstätigkeit berücksichtigt werden. Auch darf man nicht aus dem Auge verlieren, daß bei den obigen Überlegungen Planwerte herangezogen wurden, von denen die Istwerte ganz erheblich abweichen können. In der rußländischen Presse und Fachwelt geht man davon aus, daß der territoriale Anteil an den Gesamteinnahmen weiter sinken wird, nachdem er in den letzten Jahren der Sowjetzeit unter 20% betragen hatte, 1991 auf 46% angestiegen war, 1992 auf 48% und 1993 auf 63%, um 1994 wieder auf etwa 40% zu sinken.² Die obige Analyse der neuen Prinzipien der Primärverteilung kann diese Erwartung jedenfalls nicht widerlegen. Deutlich wird auch das immer noch stattfindende Ringen der verschiedenen staatlichen Ebenen um die Einnahmen.

Die neuen Prinzipien der Sekundärverteilung

Wie schon im Vorjahr stehen dem Zentrum für den horizontalen Finanzausgleich die Mittel des regionalen Ausgleichsfonds zur Verfügung. Die Umverteilung zu Gunsten "bedürftiger" und

¹ T. Sigel, Regional Securities Exempt from Profit Tax, in: OMRI Daily Digest, Nr. 62, Teil 1, 28.3.1995.

² L. Wardomski, Wirtschaftsbeziehungen zwischen Regionen und Zentrum in Rußland, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 18-1994, S. 18; V. ĭirobokova, V etom godu ne udalos' dobit'sja real'nogo bjudĭetnogo federalizma, in: Nesavisimaja gazeta, 4.8.1994; T. Bojko/A. Lavrovym, Bjudĭetnye otnoĭenie v Rossii, in: KO, 1/1995, S. 162-178, hier: S. 163.

³ B. El'cin, Federal'nyj zakon "O federal'nom bjudĭete na 1995 god", 31.3.1995, Nr. 39-FZ, Art. 28 und 32, in: Rossijaskaja gazeta, 7.4.1995, S. 1, 3-5, hier: S. 4.

"besonders bedürftiger" Territorien bleibt bestehen. Als "bedürftig" gilt ein Territorium dessen Steueraufkommen pro Kopf kleiner als das durchschnittliche in der RF ist. Falls ein Territorium trotz Transfers sein Ausgabenniveau des Vorjahres nicht erreichen kann, erhält es den Status "besonders bedürftig". Andere Faktoren bleiben jedoch bei diesem Prinzip unberücksichtigt, z.B. das Entwicklungsniveau im sozialen Bereich, die Arbeitsmarktsituation, die ökologischen und klimatischen Verhältnisse sowie der Entwicklungsstand der Infrastruktur. Diese Art der Umverteilung hat den Nachteil, daß sie weder erwünschte Strukturveränderungen noch effiziente Steuererhebung seitens der Territorien fördert. Allerdings sind vom Finanzministerium für das Jahr 1996 Vorschläge für einen Umverteilungsmechanismus ausgearbeitet worden, der nun doch zusätzliche Kriterien berücksichtigen soll, wie z.B. Bevölkerungsgröße, Steuerpotential, Unterentwicklungsgrad, Einkommensdisparitäten, natürliche Ressourcen, Grenz Nähe etc.¹ Auch die Analyseabteilung der Präsidialverwaltung arbeitet zur Zeit an einem Programm zur Unterstützung der ärmsten Territorien, die aufgrund verschiedener Kriterien zu ermitteln sind. Auf der Basis des Pro-Kopf-Einkommens, des Rückgangs der industriellen Produktion seit 1991 und der Arbeitslosenquoten sollen maximal 26 Territorien mit einer Gesamtbevölkerung von etwa 20 Millionen Menschen ausgewählt werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden Adygeja, Dagestan, Iwanowo, Mordwinien, Pskow und Tschuwaschien dazugehören. Sollten mehr als 26 Territorien für die Unterstützung in Frage kommen, gehen die föderalen Mittel an diejenigen mit den erfolgversprechendsten Plänen für eine Steigerung des Lebensstandards. Etwa 20 Bill. Rubel soll das Programm kosten und nach Annahme durch einen Präsidialerlaß in den Haushalt für 1996 aufgenommen werden.²

Um die Sekundärverteilung etwas weniger willkürlich zu gestalten, hat Präsident Jelzin im März 1995 einige Erlasse unterzeichnet, die bis zur Verabschiedung entsprechender Gesetze durch die Duma die Außenwirtschafts- und Zolltätigkeit regeln sollen. Es ist vorgesehen, daß ab dem 15. Mai dieses Jahres alle Privilegien, die zu staatlichen Ausgaben bzw. zu Einnahmekürzungen führen, die nicht im Haushalt für 1995 vorgesehen sind, und die auf Beschlüssen des Präsidenten und der Regierung beruhen, abgeschafft werden. Auch das Haushaltsgesetz für 1995 sieht vor, daß ab dem 1. Januar 1995 alle Vergünstigungen abgeschafft sind, die auf Beschlüssen der föderalen Exekutiv- bzw. Legislativorgane beruhen und im Widerspruch zu den durch den Haushalt festgesetzten Prinzipien für die Beziehungen zwischen föderalen und territorialen Haushalten stehen. Einzelne Territorien können nur auf der Basis des föderalen Haushalts staatlich unterstützt werden. Hiervon werden vor allem die Territorien mit hohem Rohstoffvorkommen betroffen sein, da diese es in der Vergangenheit verstanden haben, vom Zentrum allerhand Vergünstigungen zu erhandeln. Allerdings sollen die Verluste, die durch die Abschaffung der Außenhandelsprivilegien entstehen, in irgendeiner, bisher noch nicht näher spezifizierten Form wieder gutgemacht werden.³ Der Präsidentenberater Alexander Liwschiz schätzt den Umfang der Mittel, die dem Zentrum im letzten

¹ W. Korowkin, Vortrag zum Thema "Die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Zentrum und Territorien in Rußland", Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29.3.1995, Köln; Gespräch mit der Autorin am 30.3.1995.

² P. Morvant, Draft Program to Aid Depressed Regions, in: OMRI Daily Digest, Nr. 89, Teil 1, 9.5.1995.

³ B. El'cin, Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii, O merach po ukrepleniju finansovoj discipliny pri ispolnenii federal'nogo bjudžeta, Nr. 226, 23.2.1995, in: Rossijskaja gazeta, 4.3.1995, S. 4; Stimme Rußlands, Jelzin schafft Vergünstigungen für Wirtschaftsstrukturen ab, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 13.3.1995, S. 5.

Jahr aufgrund von Zollvergünstigungen entgangen sind auf 10 Bill. Rubel. Darüber, wieviel im Haushalt 1995 durch die Abschaffung der Privilegien zusätzlich in den föderalen Haushalt fließen soll, gehen die Meinungen auseinander. Vizepremierminister Anatoli Tschubais rechnet ebenso wie Vizefinanzminister Andrej Kasmin mit 4 Bill. Rubel, der Vorsitzende des Dumakomitees für Budget, Steuern, Banken und Finanzen Michail Sadornow nur mit 2 Bill. Rubel. Folgende Territorien haben ihre Außenhandelsvergünstigungen eingebüßt: Adygeja, Burjatien, Chakassien, Dagestan, Kaliningrad, Karelien, Komi, Murmansk, Sacha-Jakutien, Tschuwaschien, Udmurtien und die Wolgaregion.¹ Trotz dieser Maßnahmen rechnen rußländische Experten mit einer nach wie vor sehr willkürlichen Umverteilung, die sich 1995 möglicherweise sogar noch verschlimmern wird. Grund für diese Skepsis könnte sein, daß die Realisierung einer "ordentlichen" Sekundärverteilung in hohem Maße von der "außerordentlichen" spontanen präsidentialen Umverteilung abhängt und nicht mit einem nennenswerten Rückgang der letzteren gerechnet wird. Auch hat die Regierung der RF, trotz der oben erwähnten Aufhebung steuer- und zollrechtlicher Privilegien, schon wieder begonnen Ausnahmeregelungen zu entwerfen.²

Eine weitere Ursache für den ungeordneten Zustand des horizontalen Finanzausgleichs, die nicht vom Zentrum kontrolliert wird, ist die Umverteilung innerhalb von territorialen Assoziationen. Alle Territorien gehören mittlerweile einer solchen Assoziation an³, und Kurgan, z.B., das ein sehr geringes Steuerpotential hat, erhält von den übrigen Mitgliedern der Ural-Assoziation Zuschüsse. Auch gibt es bilaterale Absprachen zwischen einzelnen Territorien, in denen es meist um den Handel mit strategisch wichtigen Gütern geht und die meist von den territorialen Administrationen vereinbart werden. Nicht alle regionalen Assoziationen sind jedoch gleich aktiv. Manche von ihnen existieren lediglich auf dem Papier.

¹ N. Kiriëenko/T. Muchina/M. Špagina, Ne polučilos' po sovesti - budet po zakonu, in: Kommersant', Nr. 9, 14.3.1995, S. 14; A. Kasmin, Vortrag zum Thema "Aktueller Stand der russischen Kreditverhandlungen mit dem IWF", Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., 24.4.1995, Bonn.

² O.V., Rußland: Steuererleichterungen für JV geplant, in: VWD-Osteuropa, 19.5.1995, S. 3.

³ Das Zentrum hat die Bildung dieser territorialen Abkommen oder Assoziationen unterstützt, um den ersten und eher separatistisch eingestellten Bündnissen dieser Art gemäßigte oder zentrumstreue entgegenzusetzen bzw. durch die Aufnahme zentrumsnaher Territorien in bestehende Assoziationen, deren separatistische Ambitionen zu dämpfen.

Besonderheiten des rußländischen Finanzausgleichs

Die auffallendste Besonderheit des rußländischen Finanzausgleichs bleibt nach wie vor der unterschiedliche Status der Territorien. So gibt es Territorien, die eigene Abkommen mit dem Zentrum abgeschlossen haben, wie z.B. Baschkortostan, Sacha, Tatarstan und Tschetschenien. Baschkortostan hat dann auch pro Kopf nur ein Fünftel der Steuern an das Zentrum gezahlt, die Perm abgeführt hat, und das, obwohl das Steuerpotential und das industrielle Potential in beiden Territorien etwa gleich ist.¹ Besondere Bedingungen gelten aufgrund von Präsidialerlassen oder Regierungserklärungen, die wiederum von Tschernomyrdin unterzeichnet wurden, für Dagestan, Inguschetien, Karelien, Komi und Tuwa. Schließlich ist zu vermuten, daß noch eine Reihe informeller Vereinbarungen zwischen Moskau und den Territorien existieren.

Bemerkenswert ist auch die hohe Abhängigkeit der territorialen Haushalte vom föderalen Budget. Der größte Teil der territorialen Einnahmen wird aus föderalen Steuern bestritten. In den Jahren 1992 bis 1994 betrug der Anteil der föderalen Steuern an den Gesamteinnahmen der Territorien zwischen 80 und 90%. Erhielten 1993 58 von 89 Territorien Zuschüsse vom Zentrum, waren es 1994 laut Haushaltsgesetz 78. 1995 sollen es "nur" noch 66 sein.²

Die Abhängigkeit der Territorien versuchte man dadurch zu reduzieren, daß man ihnen 1994 das Recht gewährte, nach freiem Ermessen zusätzliche Steuern zu erheben. Dies wird jedoch von den rußländischen Fachleuten als Fehler betrachtet. Die Einführung innerer Zölle und Steuern auf die Kapitalausfuhr aus dem Territorium sowie die Versuche, Steuern in andere Territorien zu exportieren hätten fast zum Auseinanderbrechen des einheitlichen Wirtschaftsraumes geführt. Sergej Schatalow, Steuerexperte des Föderationsrates, befürwortet daher, ebenso wie der ehemalige Vizefinanzminister Sergej Aleksaschenko, ein System, in dem die Territorien das Recht haben, bestimmte Steuern einzuführen oder auch nicht und die Höhe innerhalb bestimmter Grenzen festzusetzen.³ Eine gewisse Flexibilität macht jedoch Sinn, um den großen Unterschieden zwischen den Territorien gerecht zu werden. So erlaubt eine territoriale Steuerpolitik den einzelnen Landesteilen, die für sich optimalen Strukturen und Rahmenbedingungen, z.B. auch für die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen, zu entwickeln.

Des weiteren wird der rußländische Finanzausgleich durch die späte Verabschiedung des föderalen Budgets geprägt. Dies führt dazu, daß die Territorien monatelang im Unklaren über ihre eigenen Haushalte sind und ihre Ausgaben durch föderale Kredite bzw. verspätete Steuerabführungen an das Zentrum bestreiten müssen.

Was neben den informellen Regelungen die Analyse der Finanzbeziehungen zusätzlich erschwert, ist

¹ W. Korowkin, Vortrag zum Thema "Die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Zentrum und Territorien in Rußland", Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29.3.1995, Köln; Gespräch mit der Autorin, 30.3.1995.

² B. El'cin, Federal'nyj zakon "O federal'nom bjudžete na 1995 god", 31.3.1995, Nr.39-FZ, Art. 29, in: Rossijskaja gazeta, 7.4.1995, S. 1, 3-5, hier: S. 4; B. El'cin, Federal'nyj zakon "O federal'nom bjudžete na 1994 god", 1.7.1994, Nr. 9-FZ, Art. 21, in: Rossijskaja gazeta, 6.7.1994, S. 1 und 5, hier: S. 5; V. Ivanov, Vlasti vpali v bjudžetnu jforiju, in: Kommersant' daily, 18.3.1995, S. 3.

³ S. Šatalov, Nalogovoj revoljucii v Rossii ne budet, in: Finansovaja izvestija, 1.11.1994, S. 5; S. Aleksašenko, Ne radikal'noe izmenenie, a ukreplenie nologovoj sistemy, in: Finansovaja izvestija, 27.9.1994, S. 4.

die Tatsache, daß die tatsächlichen Steuereinnahmen so stark von den geplanten abweichen. Dies liegt nicht nur an der mangelhaften Erhebung, sondern auch daran, daß die Soll-Einnahmen auf erwarteten Inflationswerten beruhen, die nachher gar nicht mehr zutreffen. So wird beim Haushalt für 1995 von einer 1%igen Inflationsrate im Dezember ausgegangen. Daher weichen die tatsächlichen Einnahmen nicht nur nominal von den geplanten ab, sondern sind aufgrund der unterschiedlichen Inflationsentwicklung real noch niedriger. Hinzu kommt, daß die Inflation sich auch von Territorium zu Territorium unterscheidet, was bedeutet, daß nominal gleich hohe Zuwendungen in verschiedenen Territorien eine unterschiedliche Kaufkraft haben.

Charakteristisch für die RF ist auch die Widersprüchlichkeit des Datenmaterials. Es gibt mehrere Quellen für Daten über die Steuereinnahmen. Die offiziellen Zahlen des Finanzministeriums werden vom staatlichen Statistikkomitee, Goskomstat, veröffentlicht. Dann gibt es die Angaben der Steuerämter und schließlich die der Steuerpolizei. Alle drei Institutionen sind organisatorisch getrennte Einheiten. Entsprechend unterschiedlich sind auch die jeweiligen Steuerdaten, was ebenfalls eine Auswertung erschwert und Aussagen anhand dieses Materials relativiert.¹

Verteilungswirkungen der Verwaltungsstruktur

Auch die Verwaltungsstruktur der RF hat ihre Auswirkungen auf die föderalen Finanzbeziehungen. Zur Zeit ist es so, daß unabhängig vom Status des Territoriums und von der Bevölkerungsgröße die rußländischen Ministerien und Behörden auf dem Territorium entsprechend einer festgelegten Ordnung geschaffen werden. In St. Petersburg z.B. gibt es 33 föderale Unterabteilungen, die für das Territorium zuständig sind, und noch Dutzende, die auf örtlicher Ebene arbeiten. Alle mieten in St. Petersburg zu besonders günstigen Konditionen Räumlichkeiten, und die Stadt ächzt unter dieser finanziellen Last. Die föderale Macht kann in den Gebieten zwischen drei und vier tausend Beamte beschäftigen oder sogar mehr, während die territoriale Administration eine Größenordnung von fünf bis acht hundert Beschäftigten hat. Gleichzeitig übertragen die föderalen Organe in den Territorien aufgrund materieller Probleme Teile ihrer Funktionen auf die territorialen Administrationen. Für einen ökonomischen Umgang mit den Ressourcen und die Bewahrung der föderalen Funktionen wäre es, laut Sergej Schachraj, dem Minister für Nationalitätenfragen, viel effektiver, verbundene Vertretungen der föderalen Ministerien und Behörden in den Territorien zu schaffen. Wenn beispielsweise in St. Petersburg gleichzeitig zwei föderale Steuerämter, eines für die Stadt, das andere für das Gebiet, agieren, könnte man diese zusammenschließen.

Eine weitere Möglichkeit für die Kürzung des Personalstands "Moskaus" bestehe darin, die Anzahl der Vertreter des Präsidenten der RF in den Territorien zu kürzen und statt dessen einem interregionalen Vertreter die Funktion zu übertragen, die Tätigkeit der "zusammengeschlossenen" Unterabteilungen der föderalen Macht in den Territorien zu koordinieren.

Die andere Möglichkeit ist, wie schon erwähnt, die Unterstützung "horizontaler" innerrußländischer Integration. Benachbarte Territorien sollen angeregt werden, bestimmte Vollmachten gemeinsam

¹ W. Korowkin, Vortrag zum Thema "Die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Zentrum und Territorien in Rußland", Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29.3.1995, Köln; Gespräch mit der Autorin 30.3.1995.

² S. Šachraj, Tjaželoje nasledstvo, in: Nezavisimaja gazeta, 23.3.1995, S. 1-2.

wahrzunehmen. Der Anfang eines solchen Prozesses könnte in der Erfahrung bestehen, die zwei zusammengelegte Kommissionen von St. Petersburg und dem Leningrader Gebiet machen, nämlich der Kommission für Städtebau und der Kommission für die Abgrenzung von Eigentum, die im Februar 1995 auf einer gemeinsamen Sitzung beider Regierungen geschaffen wurden. Möglicherweise werden die Stadt und das Gebiet in der Zukunft zusammengelegt werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, daß die Exekutivorgane der Föderationssubjekte anfangen, "horizontale" Vereinbarungen über die gegenseitige Übertragung ihrer Vollmachten zur gemeinsamen Erledigung abzuschließen. Diese Praxis scheint Schachraj vielversprechender zu sein als die Unterzeichnung von "Rahmenabkommen" zwischen föderalen und territorialen Machtorganen.

Verteilungswirkungen der Steuerhinterziehung

Die Finanzbeziehungen zwischen Zentrum und einigen Territorien sind durch ein hohes Maß an Steuerhinterziehung geprägt. Diese konzentriert sich in den Territorien mit der am meisten entwickelten Geschäftstätigkeit: Krasnodar, Moskau Gebiet, Moskau Stadt, Saratow, St. Petersburg, Swerdlowsk und Rostow. Von 10.000 Steuerdelikten in der ganzen RF waren etwas mehr als 8.000 "schwer", d.h. in Höhe von etwa 1 Mio. Rubel, bzw. "besonders schwer", d.h. sie betrugen etwa 50 Mio. Rubel.¹ Vergleicht man die Häufigkeit schwerer und besonders schwerer Steuerhinterziehungen mit den jeweiligen territorialen Budgets von 1993, so stellt man fest, daß in den sechs Territorien, in denen die meisten Steuern hinterzogen wurden, die Ausgaben die Einnahmen 1993 um weniger als 10% überstiegen und weniger als 30% der dortigen Unternehmen Verluste machten. Insgesamt befanden sich 71% der Territorien mit über 100 Steuerdelikten 1993 in der gleichen budgetären Situation. In 18% lagen die Ausgaben zwischen 10 und 30% über den Einnahmen, und in nur 11% überstiegen die Ausgaben die Einnahmen um mehr als 30%. Somit kann 1994 eine besondere Häufung von Steuerhinterziehungen in den Territorien beobachtet werden, deren Haushaltslage 1993 vergleichsweise günstig war. Ob dies als eine Art illegaler Umverteilung zugunsten der geschäftlich und unternehmerisch besonders aktiven Territorien betrachtet werden sollte, ist schwer zu beurteilen. Man kann dieses Ergebnis auch so interpretieren, daß in den Territorien mit geringeren Budgetdefiziten auch mehr Mittel für die Steuerpolizei sowie sonstige Steuerkontrollen zur Verfügung stehen und somit auch mehr Delikte aufgedeckt werden als in Territorien mit höherem Defizit. Der Zusammenhang zwischen Anzahl der Hinterziehungen sowie Erfolg und Grad der Wirtschafts-

¹ P. Kuznecov, Rassledovanie melkich narušenij nerentabel'no dlja nalogovoj policii, in: Segodnja, 14.2.1995, S. 11.

aktivität eines Territoriums ist insofern plausibel, als nur dort Steuern hinterzogen werden können, wo Gewinne und Einkommen erzielt werden. Eine solche Überlegung setzt allerdings eine für alle Territorien gleiche Zahlungsmoral bzw. Hinterziehungsneigung voraus. Unterstützt wird diese Argumentation dadurch, daß von den Territorien mit über 100 Delikten nur 25% mehr als 30% verlustbringender Unternehmen hatten. Von den Territorien mit 20 bis 100 Steuerhinterziehungen waren 50% solche mit vielen verlustträchtigen Unternehmen, und von den Territorien mit unter 20 Hinterziehungen, gehörten 61,5% in diese Kategorie. Geht man davon aus, daß in Territorien, in denen besonders viele Steuerhinterziehungen aufgedeckt werden, auch besonders viele Steuern hinterzogen werden, so kann man dies ebenfalls als Umverteilungsfaktor betrachten. Da im letzten Jahr in den rußländischen Medien und auch in den wissenschaftlichen Publikationen dem Thema Steuerpolizei und Verbesserung der Steuererhebung wesentlich mehr Platz eingeräumt wurde als zuvor, scheint sich die Gesellschaft in der RF der Notwendigkeit einer effektiven Steuererhebung in zunehmendem Maße bewußt zu werden. Die zahlreichen Meldungen über die Erfolge der Steuerpolizei lassen darauf schließen, daß die Eintreibung der Steuern auch tatsächlich verbessert wird und es nur noch eine Frage der Zeit ist, wann die Hinterziehung als Umverteilungsmechanismus weniger ins Gewicht fällt.

Vergleich der Haushaltslage der Territorien im Jahre 1993 mit der Anzahl der schweren und besonders schweren Steuerdelikte 1994¹

	Anteil der Territorien, deren Ausgaben die Einnahmen um		
	weniger als 10% überstiegen	10-30% überstiegen	mehr als 30% überstiegen
Anzahl der Territorien mit	46%	27%	27%

¹ P. Kuznecov, Rassledovanie melkich narušenij nerentabel'no dlja nalogovoj policii, in: Segodnja, 14.2.1995, S. 11; I. □ kabara/A. Skvorcov, Gruppa Merkator, "Sil'nye" regiony Rossii polučat dopolnitel'nye sredstva, in: Segodnja, 14.5.94, S. 3.

mehr als 100 Steuerdelikten	28	71%	18%	11%
20-100 Steuerdelikten	39	31%	33%	36%
weniger als 20 Steuerdelikte	14	36%	28%	36%

Für acht Territorien wurden keine Angaben über die Anzahl der Delikte gemacht. Daher sind diese auch bei den übrigen Berechnungen nicht berücksichtigt worden.

Interterritoriale Kooperation

Tatsächlich sieht es so aus, als reagierten die Territorien auf das für sie unbefriedigende Verhalten des Zentrums mit mehr interterritorialer Kooperation. Eine besondere Form solch einer Kooperation sind die regionalen Assoziationen. Die Ziele dieser Assoziationen sind jedoch recht unterschiedlich, teilweise sogar konträr. Eine Gruppe von 11 Territorien strebt wirtschaftliche Unabhängigkeit vom Zentrum an und ist gegen vom Zentrum gewährte Vergünstigungen - darunter Komi, Krasnojarsk und Perm, 18 Territorien versuchen den Kontakt zum Ausland auszubauen - darunter Chabarowsk, Karelien und Primorje, 22 Territorien suchen die Nähe zum Zentrum, von dem sie abhängig sind - darunter Kalmückien, Nowgorod, Rjasan, Samara, Smolensk, Wladimir sowie Woronesh, und 38 Territorien setzen auf mehr Kontakt zu Territorien mit ähnlichen oder komplementären Branchenstrukturen - darunter Jaroslawl, Nischni Nowgorod, Nowosibirsk, Omsk, Rostow am Don, Saratow, Swerdlowsk, Wolgograd und Tscheljabinsk.¹ Diese Entwicklung wird von Schachraj als positiv bewertet. Seiner Meinung nach befindet sich auf dem Feld der Verfassung eine alte "Mine", die noch nicht entschärft worden ist, und das sei die administrativ-territoriale Einteilung des Landes, die noch aus den Zeiten übernommen worden ist, in denen das Prinzip "Teile und herrsche!" gegolten hat. Diese Einteilung taue aber nicht für die neue Politik und die moderne Wirtschaft. Im Gegenteil, von ihr ginge sogar eine bremsende Wirkung auf die wirtschaftlichen Reformen aus. Schachraj schlägt vor, an den Anfang einen Prozeß der allmählichen innerrußländischen Integration zu stellen, da seiner Meinung nach, der Aufbau eines föderalen Staates nicht "von oben" mittels Präsidialerlassen, Volksabstimmungen oder Verfassungsänderungen, sondern nur auf "natürlichem" Wege, d.h.

¹ W. Korowkin, Vortrag zum Thema "Die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Zentrum und Territorien in Rußland", Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29.3.1995, Köln; Gespräch mit der Autorin, 30.3.1995.

"von unten" erfolgen kann.¹ Dieser Meinung sind auch die Föderalismusforscher der Rußländischen Akademie der Wissenschaften. Sie machen sogar zum Teil die den Territorien vom Zentrum aufgezwungenen Reformstrategien für den wirtschaftlichen Niedergang in einigen Territorien verantwortlich.²

2. Portrait der Finanzsituation einzelner Territorien und der Finanzbeziehungen zum Zentrum

Im folgenden sollen Entwicklungen der territorialen Haushaltssituationen und der Budgetbeziehungen an konkreten Beispielen dargestellt und analysiert werden. Da nicht flächendeckend über alle Territorien gleichermaßen berichtet wird, war eine gewisse Willkür bei der Auswahl unumgänglich, obwohl versucht wurde, alle diejenigen Territorien zu untersuchen, bei denen sich seit 1994 in fiskalischer Hinsicht Neuerungen ergeben haben. Auch erlaubt die Quellenlage es nicht, die hier ausgewählten Territorien vor dem Hintergrund einer einheitlichen Fragestellung zu untersuchen. Nichtsdestotrotz gewährt die Zusammenstellung und Analyse des verfügbaren Materials einen Einblick in die tatsächliche Ausgestaltung des fiskalischen Föderalismus in der RF.

Amur

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Ferner Osten

Während eines Besuchs Mitte Juni 1994 einigte Jelzin sich mit der Gebietsregierung darauf, daß bis zu 20% des in dem Territorium geförderten Goldes dem territorialen Budget zuzurechnen ist. Bezüglich der Privatisierung der Goldförderstätten wollte der Präsident der RF sich allerdings nicht äußern.³ Er kritisierte jedoch, daß ein reiches Territorium wie das Gebiet Amur, das bei der Goldförderung in der RF den dritten Platz einnehme, auf staatliche Subventionen angewiesen sei und sich nicht selbst versorgen könne. Trotzdem versprach Jelzin dem Gebiet eine Zuwendung für die Entwicklung des Energiewesens in Höhe von 300 Mrd. Rubel, was zu der Zeit etwa 300 Mio. DM entsprach.⁴

Baschkortostan

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Ural

Am 3. August 1994 wurde zwischen dem Zentrum und der Republik ein Vertrag über die Abgrenzung der Kompetenzen abgeschlossen, in dem Baschkortostan sogar als "souverän" bezeichnet wird. Wie Tatarstan darf die Republik Beziehungen zum Ausland aufnehmen, internationale

¹ S. Šachraj, Tjaželoe nasledstvo, in: Nezavisimaja gazeta, 23.3.1995, S. 1-2, hier: S. 1.

² Centr social'no-konomičeskich problem federalizma Instiuta konomiki RAN, Ekonomičeskij mehanizm federativnych otnošenij, in: Ekonomika i Žizn', Vaš Partner, Nr. 52, 12/1994, S. 20-21.

³ V. Kononenko, Po itogam svoej poezdki v Priamur'e, Tuvu i Novosibirsk B. El'cin sdelał vnušenija svoim podëinennym, in: Izvestija, 18.6.1994, S. 2.

⁴ O.V., Die Duma befaßt sich mit Königsberg, in: FAZ, 16.6.1994.

Verträge abschließen sowie an der Tätigkeit internationaler Organisationen teilnehmen.¹ Aber auch vor Abschluß dieses Vertrages hatte die Republik die Tatsache, daß eine Reihe von Öl- und Gasleitungen durch ihr Territorium verläuft, geschickt ausgenutzt, indem sie drohte, diese zu unterbrechen. So hat Baschkortostan schon eine Reihe von Privilegien für sich ausgehandelt. Es darf 90% seiner Steuereinnahmen behalten sowie 75% der Deviseneinnahmen aus Rohstoffverkäufen. Im Jahre 1993 durften 16% des geförderten Rohöls und 9% der Erdölprodukte von der Republik selbständig auf dem Weltmarkt verkauft werden. Bezüglich des Überschusses der Zuweisungen des Zentrums über die Abführungen an das föderale Budget rangiert Baschkortostan an zweiter Stelle nach Sacha-Jakutien.² 1994 hat Baschkortostan mit Moskau vereinbart, daß es 32% seines Erdöls selbständig vermarkten darf.³

Burjatien

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Ostsibirien

Laut der am 22. Februar 1994 angenommenen burjatischen Verfassung ist Burjatien ein souveräner, demokratischer Rechtsstaat innerhalb der RF und baut seine Beziehungen zu den föderalen Behörden auf verfassungs- und vertragsrechtlicher Grundlage auf.⁴ Trotz ihres Reichtums an natürlichen Ressourcen ist die Republik auf föderale Zuweisungen angewiesen, um ihre Ausgaben zu decken.⁵ Etwa die Hälfte der Einnahmen müssen durch föderale Subventionen bestritten werden.⁶

Chabarowsk

Status: Region

Wirtschaftsraum: Ferner Osten

Im Januar 1994 drohte der Gouverneur der Region Chabarowsk, daß keine Zahlungen an das föderale Budget erfolgen würden, da das Zentrum dem Territorium "Tausende von Millionen" Rubel für Güter und Transportleistungen schulde. Die Folge sei, daß die Region ihren Energieverbrauch nicht mehr decken könne.⁷

Chakassien

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Ostsibirien

Im September 1992 erhielt die Republik durch einen Präsidialerlaß das Recht, über bis zu 20% der geförderten bzw. hergestellten Erzeugnisse selbst zu verfügen, d.h. Exportlizenzen zu vergeben. Für

¹ T. Schweisfurth, Tatarstan könnte Vorbild für Tschetschenien sein, in: FAZ, 20.1.1995, S. 3.

² R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 85.

³ A. Gummich, Überblick über wichtige Wirtschaftsregionen, in: Osteuropa auf Reformkurs: Rußland, Deutsche Bank Research, Heft 12, 10.7.1994, S. 55-66, hier: S. 56.

⁴ O.V., Neue Verfassung in der Republik Burjatien, in: DW Montor-Dienst Osteuropa, 23.2.1994, S. 8.

⁵ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 97 und 100.

⁶ A. Gummich, Überblick über wichtige Wirtschaftsregionen, in: Osteuropa auf Reformkurs: Rußland, Deutsche Bank Research, Heft 12, 10.7.1994, S. 55-66, hier: S. 56.

⁷ E. Teague, Khabarovsk threatens to withhold payments, in: RFE/RL News Briefs, 24.-28.1.1994, S. 7.

Gold beträgt die Quote 10%. Was die horizontalen Beziehungen von Chakassien betrifft, so stehen bilaterale Tauschbeziehungen zu anderen Territorien im Vordergrund. Solche Kontakte gibt es zu den Gebieten Belgorod und Orlow, der Region Altai und der Republik Adygeja.¹

Inguschetien

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Nordkaukasus

Die Wirtschaftslage in dieser Republik ist auch gemessen an rußländischen Verhältnissen extrem schlecht. Es gibt kaum Industrie, die Landwirtschaft braucht finanzielle und organisatorische Hilfe, es herrscht akuter Wohnungsmangel, die Arbeitslosigkeit beträgt über 50% und bei 300.000 Einwohnern muß die Republik mit 70.000 Flüchtlingen fertig werden. Daher wurde Inguschetien als erste der nordkaukasischen Republiken zum wirtschaftlichen Meistbegünstigungsgebiet erklärt. Dieser Status soll laut Regierungserklärung der RF vom 1. Juli 1994 bis zum 1. Juli 1995 gelten. In dieser Zeit können sich Unternehmen, die sich zu 100% in privater Hand befinden, in der Republik registrieren lassen und genießen ab dem Zeitpunkt der Registration für ein Jahr eine Reihe von Steuervorteilen. Die Erstregistration kostet rußländische Unternehmen 3.953 US-\$ und ausländische Unternehmen und Joint Ventures 4.953 US-\$. Für die jährliche Neuregistrierung sind dann weitere 2.953 US-\$ fällig. Die Firmen zahlen nur 20% der föderalen Steuern und etwa die Hälfte der regulären Import- und Exporttarife und können so bis zu 80% an Steuern einsparen. Der Erlaß des inguschetischen Präsidenten Ruslan Auschew spricht bezüglich der Steuerprivilegien allerdings von einem Zeitraum von 1995 bis 1998. Diese Diskrepanz läßt sich dadurch erklären, daß nach dem 1. Juli 1995 Inguschetien weiterhin einen Sonderstatus behalten soll, allerdings mit einem weniger günstigen Steuerregime als bisher. Für das Experiment wurden für das Jahr 1994 ein föderaler Haushaltskredit von 150 Mrd. Rubel in Form von Steuerbefreiungen gewährt. Für das Jahr 1995 sind Haushaltskredite in Höhe von 500 Mrd. Rubel geplant und für 1996 300 Mrd. Rubel, ebenfalls in Form von Steuerbefreiungen. In Anbetracht der Schwierigkeiten, mit denen Inguschetien zu kämpfen hat, schätzt man, daß diese Summe gerade für die notwendigsten Ausgaben reicht. Diese föderalen Kredite muß Inguschetien vereinbarungsgemäß binnen fünf Jahren an das Zentrum zurückzahlen. Hinzu kommen noch Jahreszinsen von 10%.² Durch die Schaffung einer solchen Steueroase erhoffte sich das Zentrum eine stabilisierende Wirkung im Kaukasus und nehme daher die Einnahmeausfälle in Kauf, so Mikail Gutseriew, Präsident der BIN Financial Corporation, die von der Regierung Inguschetiens mit der Registrierung der Unternehmen beauftragt worden ist. Die föderalen Steuern und Zölle, die die Unternehmen in der Steueroase zahlen, brauchen nicht an das Zentrum abgeführt zu werden, sondern verbleiben ganz bei dem extrem bedürftigen Inguschetien. Diese Einnahmeausfälle bedeuten allerdings für das Zentrum keine besondere Einbuße, da Inguschetien von seinen ohnehin geringen Steuereinnahmen bis April 1994 nur 9,8% abgeführt hat.³ Gutseriew befürchtete ursprünglich, daß andere Territorien vom Zentrum ein ähnliches Privileg

¹ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 110-111.

² L. Rudskij/V. Savin, Ingušetija načala pervoj, in: Moskovskie novosti, Nr. 40/1994, S. 19; Finanzgesellschaft BIN, Das "Steuerparadies", wo es keiner erwartete, in: Finanzen und Wirtschaft, Nr. 3-4, 2/1995, S. 15; o.V., Moskau erklärt Inguschetien zum Meistbegünstigungsgebiet, in: DW Montor-Dienst Osteuropa, 14.7.1994, S. 8.

³ I. Gerskij, Ocenka nalogovoj politiki v 1994 godu, in: konomika i žizn', Nr. 35, 8/1994, S. 3.

erwirken könnten und dann ein Konkurrenzkampf um die Unternehmen entstehen würde.¹ In Anbetracht der Tatsache, daß die Steueroase nur für maximal 15.000 Unternehmen gelten soll ist solch, eine Sorge möglicherweise unbegründet.² Mittlerweile befürwortet er eine Übertragung der inguschetischen Erfahrungen auf andere Territorien.³

Auf einer Pressekonferenz wurden von BIN einige Ergebnisse des Experiments bekanntgegeben. Die Befreiung von den Steuerzahlungen an das Zentrum seien nicht ausgeschöpft worden und hätten 1994 nicht mehr als 28,8 Mrd. Rubel betragen. Von Juli 1994 bis Ende Februar 1995 haben 1.726 Unternehmen, davon 40 westliche und etwa 100 aus dem "nahen" Ausland,⁴ Registrationsgebühren in Höhe von 19,8 Mrd. Rubel gezahlt sowie Steuern und Zahlungen in außerbudgetäre Fonds in Höhe von 62,14 Mrd. Rubel. Von diesen seien 32,5 Mrd. Rubel in den Fonds zur Entwicklung des Territoriums gegangen. Insgesamt habe die erfolgreiche Tätigkeit der Meistbegünstigungszone der Kooperation BIN erlaubt, 90 Mrd. Rubel in den territorialen Entwicklungsfonds einzustellen. 75% der Unternehmen wollen ihre Gewinne für die Ausdehnung der Produktion und des Warenumsatzes verwenden.⁵ 94% der Unternehmen wollten noch ein weiteres Jahr im Territorium bleiben. Einige von ihnen stellten fest, daß sie durch ihre Einsparungen in Inguschetien in der Lage seien, die in anderen Territorien anfallenden Löhne und Gehälter zu bezahlen. Als Folge des Experiments hat man in der Republik mit dem Bau einer Reihe von Unternehmen und Fabriken begonnen. Auch im Bereich der Infrastruktur und im Hotel- und Gaststättengewerbe wurden Projekte in Angriff genommen. Gutseriew betonte, daß all diese Tätigkeiten durch den Haushaltskredit verwirklicht würden, der der Republik auch wegen der in der Stalinzeit erlittenen Repressionen zur Verfügung gestellt wurde. Da die Mittel der Republik in Form von Steuerbefreiungen zugehen, spricht Gutseriew von "wirtschaftlicher" im Gegensatz zu "administrativer" Umverteilung. Das Territorium müsse sich diesen Kredit sozusagen "verdienen", indem es für Unternehmen interessante Bedingungen schafft, was Inguschetien in Anbetracht der 2.000 dort registrierten Unternehmen auch gut gelungen sei.

Das föderale Finanzministerium ist jedoch nicht von dem inguschetischen Experiment begeistert. Es stellt fest, daß die Schaffung solcher Meistbegünstigungszonen zu einem Auseinanderbrechen des rußländischen Finanz- und Steuersystems führen. Außerdem widersprächen sie der geltenden Steuergesetzgebung dadurch, daß eine Reihe von Unternehmen zwar in Inguschetien registriert sind, ihren wirtschaftlichen Aktivitäten jedoch außerhalb der Republik nachgehen. Die Region Stawropol z.B. hat Sanktionen für die Unternehmen beschlossen, die in Inguschetien registriert sind, deren Hauptwirtschaftstätigkeit jedoch in Stawropol stattfindet.⁶ Diese Unternehmen müssen in Stawropol in vollem Umfang Steuern bezahlen. Von November bis Dezember 1994 entgingen dem Budget von Stawropol Einnahmen in Höhe von 3,6 Mrd. Rubel, bei etwa 160 in Inguschetien registrierten Unternehmen. Es wird geschätzt, daß dem Territorium insgesamt 16 Mrd. Rubel entgangen sind.⁷ Auch das Gebiet Rostow überlegt ähnliche Maßnahmen. Dort befinden sich 42 in Inguschetien

¹ C. Freeland, Tidal wave of roubles inundates tiny Caucasus 'offshore zone', in: Financial Times, 24.8.1994, S. 2.

² L. Rudskij/V. Savin, Ingušetija načala pervoj, in: Moskovskie novosti, Nr. 40/1994, S. 19.

³ O.V., Eksperiment v Ingušetii, in: konomika i žizn', Vaš partner, Nr. 14, April 1995, S. 11.

⁴ O.V., Reklama: Ingušskij offšor pozvoljaet predprinimateljam platit' liš' 20-procentnyj nolog s dochodov, in: Finansovye izvestija, 6.4.1995, S. 2.

⁵ A. Bolyneč, Èto pozvoleno Nal'ëku, u Nazrani mogut otobrat', in: Kommersant'-Daily, 18.4.1995, S. 3.

⁶ O.V., Eksperiment v Ingušetii, in: konomika i žizn', Vaš partner, Nr. 14, April 1995, S. 11.

registrierte Unternehmen, die Einnahmeverluste von 80 Mrd. Rubel verursachen. In Baschkortostan sind es 23 solcher Unternehmen und Einnahmeausfälle von 1,5 Mrd. Rubel. Das Finanzministerium der RF gab zum 1. April 1995 Einnahmeausfälle von etwa 9 Mrd. Rubel an. Diese Summe setzte sich zusammen aus Registrationsgebühren von 1,1 Mrd. Rubel, Steuern von 4,9 Mrd. Rubel, Zölle von 2,5 Mrd. Rubel und Zahlungen in den Pensionsfonds von 0,5 Mrd. Rubel.¹ Mittlerweile hat sich das Zentrum dieses Problems angenommen und in einem Änderungsgesetz für die Gewinnsteuer festgelegt, daß Unternehmen, die in einem Territorium registriert sind, aber in einem anderen produzieren, entsprechend der Steuergesetzgebung des letzteren veranlagt werden.²

Anwendung steuerlicher Gestaltungsrechte³

Steuerart	Steuersatz in % in Inguschetien	Steuersatz in % in der RF
Mehrwertsteuer	10;5	20;10
Spezielle Unternehmenssteuer	2	3
territoriale Gewinnsteuer	13	22
Steuer für überhöhte Löhne ⁴	-	38
Vermögenssteuer	-	2

⁷ O.V., Reklama: Ingušskij offšor pozvoljaet predprinimateljam platit' liš' 20-procentnyj nolog s dochodov, in: Finansovye izvestija, 6.4.1995, S. 2.

¹ A. Bolyneč, Èto pozvoleno Nal'ëiku, u Nazrani mogut otobrat', in: Kommersant'-Daily, 18.4.1995, S. 3.

² B. El'cin, Federal'nyj zakon "O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Zakon Rossijskoj Federacii" "O naloge na pribyl' predprijatij i organizacij", 25.4.1995, Nr. 64-FZ, Art. 1, in: Rossijskaja gazeta, 28.4.1995, S. 4.

³ L. Rudskij/V.Savin, Ingušetija načala pervoj, in: Moskovskie novosti, Nr. 40/1994, S. 19.

⁴ Bei dieser Steuer handelt es sich um eine Art Strafsteuer auf Löhne, die über etwa 40 DM monatlich liegen.

Straßensteuer	-	0,8; 0,06
Steuer für die Instandhaltung des Wohnraumes sowie für den sozialen und kulturellen Bereich	-	1,5
Transportsteuer	-	1
Abgaben zur Finanzierung von Bildungseinrichtungen	-	1
Abgaben für den Verkauf von Kraft- und Brennstoffen	5	25
Steuer auf Wertpapiertransaktionen	0,1	0,3

Außerdem sind in Inguschetien registrierte Unternehmen von der Werbesteuer befreit sowie von der Steuer für die Unterhaltung der Miliz und der Infrastruktur.¹

¹ Finansovaja korporacija "BIN", Zona konomičeskogo blagoprijatstvovanija "Ingušetija", Anzeige in verschiedenen russischen Zeitungen, 1994.

Irkutsk

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Ostsibirien

Dem Beispiel des Gouverneurs von Chabarowsk folgend verkündete der Verwaltungschef Juri Noschikow im Januar 1994, daß Irkutsk ebenfalls gezwungen sei, seine Zahlungen an das föderale Budget zu verzögern, da das Gebiet sich in einer sehr angespannten Wirtschaftslage befinde und seine Mittel dazu verwenden müsse, seine Angestellten zu bezahlen.¹

Kabardino-Balkarien

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Nordkaukasus

Laut eines Präsidialerlasses vom März 1995 hat die gesamte Republik den Status einer Freien Wirtschaftszone (FWZ). Die genauere Ausgestaltung soll innerhalb von drei Monaten durch die Administration der Republik ausgearbeitet werden. Die Tatsache, daß ein ganzes Territorium zur FWZ erklärt wird, hält die rußländische Fachpresse für unvereinbar mit dem von der Regierung bereits abgezeichneten Gesetzentwurf über FWZ, der sich zur Zeit noch in der Duma befindet. Also kann damit gerechnet werden, daß sich an der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dieser Republik und dem Zentrum noch einiges ändern wird.² Im Unterschied zu Inguschetien, ist Kabardino-Balkarien nicht nur von Steuerzahlungen an das Zentrum befreit, sondern soll auch im Außenhandelsbereich privilegiert werden. Die genaue Ausgestaltung der Privilegien ist im Präsidialerlaß nicht weiter präzisiert. Das Ministerkabinett der Republik ist jedoch gehalten in einer Frist von drei Monaten Einzelheiten für die FWZ auszuarbeiten und der Regierung der RF zur Bestätigung vorzulegen.³ Außerdem existiert ein Vertrag zwischen Kabardino-Balkarien und der RF über die Abgrenzung von Vollmachten.⁴ Während eines Besuches in der Republik unterzeichnete Jelzin den obengenannten Erlaß sowie ein Dokument über die Zuteilung von 5 Mrd. Rubel im Rahmen des Programms "Kinder Rußlands" für die Entwicklung eines territorialen Kindergesundheits- und Bildungssystems.⁵

Kaliningrad

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Westen

Zehn Jahre lang war Kaliningrad aufgrund von Präsidialerlassen und Verfügungen des Obersten Sowjets von Zollzahlungen an das Zentrum befreit gewesen. Auch als mit dem Zolltarifgesetz im Juli 1993 die Privilegien der innerrussischen FWZ aufgehoben worden waren, erhielt die Kaliningrader FWZ Jantar durch den Jelzin-Erlaß "Über das Gebiet Kaliningrad" vom 7. Dezember 1993 ihre Privilegien für eine Frist von zehn Jahren zurück. Für in der FWZ produzierte Waren mußten keine Ausfuhrzölle bezahlt werden. Auch die Einfuhrzölle, sowie die Mehrwert- und

¹ ITAR-TASS, Irkutskaja oblast' otkazyvaetsja platit' v federal'nuju kaznu, in: Izvestija, 1.2.1994, S. 1.

² O.V., In Freien Wirtschaftszonen ist Vorsicht geboten, in: VWD-Osteuropa, 6.4.1995, S. 7.

³ M. Salimov, Kak i prežde, zony i l'goty prezident sozdaet sobstvennymi rešenijami, in: Kommersant' daily, 24.3.1995, S. 2.

⁴ S. Schachraj, Federalizm i novaja regional'naja politika, in: Rossijskaja gazeta, 4.2.1995, S. 1 u. 4, hier: S. 4.

⁵ O. Gadaboršev, Na zemle Kabardino-Balkarii, in: Rossijskaja gazeta, 12.4.1995, S. 1.

Spezialsteuern auf importierte und in Kaliningrad vermarktete Produkte entfielen. Außerdem wurde keine Regierungslizenz für Spezialexporte mit Ausnahme von Erdöl oder Erdölprodukten benötigt.¹ Die gesetzliche Fixierung bestimmter Privilegien bedeutet jedoch nicht, daß sie nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt wieder abgeschafft werden könnten. Kaliningrad ist ein Beispiel hierfür, denn es hat mit einem Schlag durch das Präsidialdekret Nr. 244 vom 6. März 1995 seine Sonderrechte verloren. Obwohl dies als Fehler und als das Resultat von Uneinigkeit zwischen dem Präsidentenapparat und der Regierung betrachtet wird, hat Kaliningrad seine Privilegien noch nicht zurückerhalten.² Mit diesem Erlaß werden nun alle Zollvergünstigungen von Jantar aufgehoben. Jantar war bisher die einzige unter den mehr als einem Dutzend FWZ in der RF, die aufgrund ihrer Privilegien für ausländische Investoren tatsächlich attraktiv war.³ Die Privilegien hatten das Gebiet in die Lage versetzt, den Gütertransport durch Weißrußland und Litauen zu finanzieren, die örtlichen Konsumgüterpreise auf dem rußländischen Durchschnitt zu halten und außerdem bei der Produktion mit rußländischen und ausländischen Unternehmen zusammenzuarbeiten sowie langfristige Investitionsprojekte zu starten. Die Aufhebung der Zollvergünstigungen wird vom Leiter der Gebietsverwaltung Juri Matoschkin und vom Vorsitzenden der Gebietsduma Waleri Usjugow heftig kritisiert und als Ungerechtigkeit empfunden, da Kaliningrad als Exklave im Vergleich zu den inneren Territorien nun benachteiligt sei. Man befürchtet einen rasanten örtlichen Preisanstieg bei den Bedarfsgütern.⁴ Konkret haben die neuen Zollbestimmungen im April 1995 dazu geführt, daß sich an der Grenze zu Polen lange Lastwagenstaus bildeten. Da damit gerechnet wurde, daß die neuen Regelungen erst ab dem 15. Mai gelten, hatten viele Firmen die zusätzlichen Gebühren nicht mit einkalkuliert und ihren Fahrern nicht das nötige Kleingeld mitgegeben.⁵

Kalmückien

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Wolga

Seit Amtsantritt des Präsidenten Kirsan Iljumschinow im Jahre 1993 strebt Kalmückien die finanzielle Unabhängigkeit vom Zentrum an. Dies ist um so erstaunlicher, als die Republik in der Vergangenheit sehr stark von föderalen Zuweisungen abhängig war.⁶ Durch einen Erlaß Iljumschinows vom 14. März 1994 wurde die territoriale Gewinnsteuer auf 5% herabgesetzt. Seitdem haben sich 400 Firmen in der Steueroase registrieren lassen, 10% davon mit ausländischer Beteiligung.⁷

Komi

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Norden

¹ O.V., Kommt nun der Aufschwung?, in: VWD-Osteuropa, 18.3.1994, S. 8.

² M. Salimov, Kak i prežde, zony i l'goty prezident sozdaet sobstvennymi rešenijami, in: Kommersant' daily, 24.3.1995, S. 2.

³ O.V., In Freien Wirtschaftszonen ist Vorsicht geboten, in: VWD-Osteuropa, 6.4.1995, S. 7.

⁴ ITAR-TASS, Kaliningrad mit Aufhebung der Zollvergünstigungen nicht einverstanden, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 16.3.1995, S. 3.

⁵ O.V., Neue Zölle erschweren Export nach Königsberg, in: VWD-Osteuropa, 10.4.1995, S. 2.

⁶ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 166.

⁷ O.V., Kalmykija podseityvaet pribyl' ot sozdanija offšornoj zony, in: Finansovaja izvestija, 21.3.1995, S. 2.

In der Republik der Komi war die der Privatisierung vorangegangene Aufteilung der Staatsbetriebe in föderales und territoriales Eigentum der Republik dergestalt erfolgt, daß die größeren Kohlegruben und Verkehrsanlagen föderales Eigentum blieben, andere Einrichtungen wie z.B. Luftfahrtbetriebe gemeinsames Eigentum wurden und die Unternehmen der Erdöl- und Erdgasverarbeitung in territoriales Eigentum übergingen.¹ In Workuta wurde unlängst eine zwischenbehördliche Kommission für die Probleme der Kohleindustrie gegründet. Am 24. März haben die Kommission und Vertreter der Gewerkschaft des Petschorsker Kohlebeckens ein Protokoll unterschrieben, in dem die Probleme, die mit dem föderalen Budget zusammenhängen, und die Probleme, die durch die Schulden der Kohleverbraucher entstanden sind, rigoros getrennt worden sind. Zur Lösung der finanziellen Probleme der Bergarbeiter hat der staatliche Steuerdienst die Geldbußen für die nicht fristgemäße Abführungen an das föderale Budget durch die Kohleunternehmen für die Zeit, in der die Forderungen der Bergarbeiter an den föderalen Haushalt nicht bedient werden, gestundet. Außerdem wurden die Vereinigung "Workutaugol", die Aktiengesellschaft "Intaugol" und das Kombinat "Petschoraschachtostroj" von Zahlungen an den föderalen Haushalt in dem Umfang befreit, die als Geldbußen für die verspäteten Gewinnsteuerzahlungen abzuführen gewesen wären und die bis zum 1. April 1995 dadurch entstanden sind, daß föderale Unterstützungsmittel nicht rechtzeitig erhalten wurden.²

Moskau

Status: Stadt von föderalem Rang

Wirtschaftsraum: Zentrum

Für die Ausübung der Funktion als Hauptstadt und die Beherbergung der rußländischen Regierung erhält Moskau besondere föderale Zuweisungen. Allerdings sollen die Kosten nach Angaben der Stadt 1993 und im ersten Halbjahr 1994 weit über den Subventionen gelegen haben.³

¹ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 197-198.

² A. Bekker, Soglašenje s Vorkutoj moglo by stat' primerom dlja Primor'ja, in: Segodnja, 7.4.1995, S. 2.

³ A. Gummich, Überblick über wichtige Wirtschaftsregionen, in: Osteuropa auf Reformkurs: Rußland, Deutsche Bank Research, Heft 12, 10.7.1994, S. 55-66, hier: S. 59

Murmansk

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Norden

Der Leiter der Verwaltung Jewgeni Komarow berichtete im Juni 1994, Rußlands Ministerpräsident Wiktor Tschernomyrdin habe sich damit einverstanden erklärt, daß Murmansk den Status einer freien Wirtschaftszone erhält. Das Gebiet verspricht sich dadurch einen erhöhten Zufluß an Investitionen aus dem In- und Ausland.¹

Nenzen

Status: Autonomer Kreis

Wirtschaftsraum: Norden

Zwar haben laut der rußländischen Verfassung die autonomen Kreise die gleichen Rechte wie die Regionen und Gebiete, aber das Gebiet Archangelsk verhalte sich, laut Verwaltungschef der Nenzen, Juri Komarowski, noch immer so, als gehöre der Autonome Kreis der Nenzen zu Archangelsk. Daher wolle man am 20. März 1994 ein Referendum über die Sezession von Archangelsk abhalten. Die Nenzen beanspruchen außerdem das Recht auf den Export von 10% der 1,8 Mill. Tonnen Rohöl, die jährlich auf ihrem Territorium produziert werden.²

Nischni Nowgorod

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Wolga-Wjatka

Das Gebiet möchte im Rahmen eines Experiments ein "Regime autonomer Besteuerung" werden. Das heißt, es möchte mit dem Zentrum einen Vertrag abschließen, nach dem es nur eine bestimmte fixe Summe in den zentralen Haushalt einzahlen muß und den Rest zu freien Verfügung hat. Die Abführungen an das Zentrum sollen auf 10-20% der bisherigen Abgaben gekürzt werden.³

Nordossetien-Alanija

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Norkaukasus

Am 22. März 1995 unterzeichnete Boris Jelzin einen Vertrag über die Abgrenzung der Kompetenzen und Vollmachten zwischen den Organen der Staatsmacht der RF und der Republik Nordossetien-Alanija. Auf der Ebene der Regierungschefs wurden sechs weitere Abkommen unterzeichnet. Laut Jelzin sollen diese Dokumente die "rechtliche Grundlage für die Entwicklung Nordossetiens als eines vollberechtigten Mitglieds der RF" schaffen. Der Präsident versprach Hilfe von seiten des Zentrums bei der Bewältigung der Problems mit den vielen Flüchtlingen in Nordossetien und ihrer Arbeitsvermittlung.⁴

¹ O.V., Murmansk wird eine freie Wirtschaftszone, in: VWD-Osteuropa, 7.6.1994, S. 7.

² E. Teague, Far North District Seeks Independence, in: RFE/RL News Briefs, 28.2.-4.3.1994, S. 4.

³ M. Spirin, Ni□nij Novgorod gotov k nalogovoj avtonomii, in: Segodnja, 3.9.1994, S. 3.

⁴ ITAR-TASS, Rußland regelt Abgrenzung der Kompetenzen mit Nordossetien per Vertrag, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 24.3.1995, S. 3.

Perm

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Ural

Mitte des Jahres 1994 wurde dem Gebiet durch das Staatskomitee für Edelmetalle und Edelsteine der RF eine Verkaufsquote von 20% der in diesem Territorium gefundenen Diamanten eingeräumt, dies entspricht in etwa einem Wert von 3 Mrd Rubel.¹

Primorje²

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Ferner Osten

Am 28. März 1995 drohte der Vorsitzende der Gebietsduma Igor Lebedinez mit einem Streik und der Blockade der Transsibirischen Eisenbahn sowie der Häfen ab dem 28. Juni 1995, falls die rußländische Regierung keine finanzielle Hilfe leiste. Während einerseits die Armee der Rüstungsindustrie des Gebiets 200 Mrd. Rubel schuldet³, habe andererseits die zentrale Regierung die 144 Mrd. Rubel, die für den lokalen Wohnungsbau vorgesehen waren, immer noch nicht ausgezahlt. Außerdem fordert das Gebiet, das sehr arm an Energieträgern und somit auf Energieimport angewiesen ist, eine föderale Zuweisung von 142 Mrd. Rubel für Elektroenergie. Primorje hat unter den gegenwärtigen Bedingungen ein Haushaltsdefizit von über 400 Mrd. Rubel.⁴ Der Lebensstandard liegt unter dem rußländischen Durchschnitt.⁵ Eine ähnliche Situation hatte es Anfang des Jahres 1994 gegeben, als das rußländische Finanzministerium vorgeschlagen hatte, die Städte des Hohen Nordens nicht weiter aus dem föderalen Haushalt zu finanzieren sowie gesetzliche Staatsgarantien und Kompensationszahlungen für die Bevölkerung zu suspendieren. Daraufhin hatte der Präsident des Bundes der Städte des Hohen Nordens Igor Spektor mit Streikmaßnahmen bis hin zum Generalstreik gedroht.⁶ Vom 6. bis zum 13. April 1995 befanden sich die Kohlebergarbeiter tatsächlich im Streik, da ihnen schon seit November 1994 die Löhne vorenthalten wurden.⁷ Obwohl am 7. April 1995 von den Bergleuten erste Nachzahlungen erwartet wurden und auch laut Tschubais 50 Mrd. Rubel - andere Quellen sprechen von 80 Mrd. Rubel - von der Regierung nach Primorje geschickt worden seien, um die Kohlekäufe der Energieproduzenten zu subventionieren, war kein Geld bei den Bergleuten angekommen, und somit ging der Streik weiter bis die Zahlung

¹ O.V., Perm darf künftig Diamanten verkaufen, in: VWD-Osteuropa, 13.6.1994, S. 6.

² Siehe hierzu auch I. Busygina-Thränert, Machtkonzentration in den Händen der Exekutive in der rußländischen Provinz, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 75/1994, 12.12.1994.

³ Der Anteil des militärisch-industriellen Komplexes an der Industrieproduktion ist in Primorje sehr hoch und dementsprechend auch die Abhängigkeit der Region von Rüstungsaufträgen und natürlich auch der Bezahlung für diese. Vgl. I. Busygina-Thränert, Machtkonzentration in den Händen der Exekutive in der rußländischen Provinz, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 75/1994, 12.12.1994, S. 1.

⁴ E. Dejnego, Šachterov Peòory pravitel'stvo obnadežilo, in: Nezavisimaja gazeta, 30.3.1995, S. 2; R. Orttung, Chairman of Primorsky Duma threatens strike, in: OMRI Daily Digest, Nr. 62, Teil 1, 28.3.1995.Š

⁵ I. Busygina-Thränert, Machtkonzentration in den Händen der Exekutive in der rußländischen Provinz, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr.75/1994, 12.12.1994, S. 2.

⁶ O.V., Generalstreik im Hohen Norden Rußlands?, in: VWD-Osteuropa, 3.2.1994, S. 3.

⁷ O.V., Primorje: Kohlekumpel streiken ab 6. April, in: VWD-Osteuropa, 6.4.1995, S. 3; P. Morvant, Primorsky miners go back to work, in: OMRI Daily Digest, Nr. 75, Teil 1, 14.4.1995.

der Löhne schließlich einsetzte. Auch hatte die föderale Energiekommission erklärt, daß in Primorje wieder die alten Elektroenergietarife eingeführt würden, was laut Energieminister Juri Schafranik eine bedeutende finanzielle Hilfe darstelle.¹ Tschubais kündigte an, daß 250 Mrd. Rubel an Subventionen für das zweite Quartal vorgesehen seien. Seiner Meinung nach gebe es zwei Ursachen für das Finanzproblem in Primorje: einerseits das Ausbleiben der Zahlungen der Kohleverbraucher, die den Bergarbeitern 160 Mrd. Rubel schulden, davon 90 Mrd. Rubel für Löhne, und andererseits "Nachlässigkeit oder sogar einfach Diebstahl, die durch das übergreifende Verschuldungsproblem kaschiert werden". Er beschuldigte den Gouverneur des Territoriums Jewgeni Nasdratenko die Spannungen mit Absicht anzuheizen. Aus dem örtlichen Büro der Staatsanwaltschaft war zu hören, daß Leiter des Kohleunternehmens Primorskugol Mittel aus dem föderalen Haushalt in Höhe von 17,8 Mrd. Rubel, die für Lohnzahlungen vorgesehen gewesen seien, abgezweigt hätten.² Anderen Quellen zufolge sollen sogar 580 Mrd. Rubel an föderalen Subventionen "verschwunden" sein.³ Diese Vorwürfe scheinen im Hinblick auf die teilweise undurchsichtigen Verhältnisse in dem Gebiet nicht weit hergeholt. So wurde im August 1992 die Aktiengesellschaft PAKT⁴ gegründet, die über 200 der größten Unternehmen und Banken des Territoriums umfaßt und sich für die politischen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder einsetzt. Dies geschah z.B. dergestalt, daß im Rahmen der in Primorje stattfindenden "Nomenklatura-Privatisierung" Eigentum und Bodenschätze unter den PAKT-Mitgliedern verteilt wurden. Auch benutzte Nasdratenko PAKT, um Druck auf Moskau auszuüben und so mehr föderale Zuweisungen und Vergünstigungen zu erhandeln.⁵ Tatsächlich wurde auch erwirkt, daß das Finanzministerium der RF beschloß, für die Entwicklung der zollfreien Zone Nachodka einen Kredit im Umfang von 302.763 Mrd. Rubel bereitzustellen. Dieser Kredit wird Primorje durch Steuerbefreiung zur Verfügung gestellt. Als nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Zolltarife Nachodka sämtlicher Privilegien beraubt war, begann das Gebiet auf seinem Territorium eine Reihe von örtlichen Zollfreihandelszonen zu schaffen.⁶ Am 11. April 1995 machte sich eine Sonderkommission der föderalen Regierung, geleitet von Schafranik, auf den Weg nach Primorje, um die Rolle der territorialen Verwaltung und vor allem Nasdratenkos hinsichtlich der Verschärfung der Krise zu untersuchen.⁷ Schafranik verkündete, daß Tschernomyrdin weitere 850 Mrd. Rubel für die Bergleute angewiesen habe, die quartalsmäßig durch seinen persönlichen Vertreter und nicht durch die Territorialverwaltung auszugeben seien. Außerdem seien den

¹ D. Korsunskaja, Krizis v Primor'e vyzvan "soznatel'nymi dejstvijami mestnych vlastej", in: Segodnja, 11.4.1995, S. 2.

² P. Morvant, Miners go on strike in Primorsky krai, in: OMRI Daily Digest, Nr. 70, Teil 1, 7.4.1995; P. Morvant, Primorskyminers continue strike, in: OMRI Daily Digest, Nr. 72, Teil 1, 11.4.1995; o.V., Bergarbeiter von Primorje setzen ihren Streik fort, in: DW-Monitor-Dienst Osteuropa, 7.4.1995, S. 11; o.V., Bergarbeiter im Primorje-Gebiet setzen Streik fort, in: DW-Monitor-Dienst Osteuropa, 11.4.1995, S. 2.

³ P. Morvant, Primorsky miners go back to work, in: OMRI Daily Digest, Nr. 75, Teil 1, 14.4.1995.

⁴ "Primorskaja Akcionernaja Kompanija Tovaroproduzitelej" ("Aktiengesellschaft der Warenproduzenten des Gebiets Primorje")

⁵ I. Busygina-Thränert, Machtkonzentration in den Händen der Exekutive in der rußländischen Provinz, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 75/1994, 12.12.1994, S. 3-4.

⁶ M. Salimov, Kak i prežde, zony i l'goty prezident sozdaet sobstvennymi rešenijami, in: Kommersant' daily, 24.3.1995, S. 2.

⁷ D. Korsunskaja, Krizis v Primor'e vyzvan "soznatel'nymi dejstvijami mestnych vlastej", in: Segodnja, 11.4.1995, S. 2.

territorialen Bergbauunternehmen die Abführungen an das Zentrum gestundet worden.¹

Sacha-Jakutien

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Ferner Osten

Eine Reihe von Faktoren machen diese Republik zu einem Territorium von föderalem Interesse: Da wären der Rohstoff- und Energiesektor, der Verkehrssektor, v.a. die Eisenbahnmagistrale Berkakit-Tommot-Jakutsk, die Goldförderung sowie andere bergbauliche Zweige. Daher erging 1993, nachdem die Republik gedroht hatte, die Lieferung von Diamanten und Gold einzustellen und den Notstand auszurufen, wenn sie keinen Kredit für den Kauf von Erdöl und sonstigen für den arktischen Norden notwendigen Produkte erhalte, von Jelzin ein Erlaß "Über vordringliche Maßnahmen hinsichtlich der Realisierung des Föderationsvertrags in der Republik Sacha (Jakutien)", der die Ausarbeitung der wichtigsten Maßnahmen für die sozialökonomische Entwicklung dieses riesigen Territoriums vorsieht. Die Hauptziele dieses Programms sind die strukturelle Veränderung und Ankurbelung des Wachstums der territorialen Wirtschaft sowie eine verstärkte Integration der Republik in die Wirtschaft der RF. Im Programm sind Umfang und Struktur der Finanzierung konkreter Projekte festgelegt. Allerdings gibt es bei der gegenwärtigen Haushaltslage keine Garantien für eine tatsächliche Bereitstellung der Mittel. Die Kontrolle über die Durchführung des Programms liegt bei der Regierung der Republik und beim rußländischen Wirtschaftsministerium.² Außerdem haben das rußländische Finanzministerium und die Republikregierung am 26. Oktober 1993 einen Vertrag unterzeichnet, der festlegt, daß die Republik im Jahre 1994 alle auf ihrem Territorium erhobenen föderalen Steuern behalten darf. Allerdings müssen sämtliche territorialen und föderalen Programme aus dem Republikshaushalt finanziert werden. Der Finanzminister der Republik Wladimir Ptitsyn ist der Meinung, daß durch diesen Vertrag auch das Zurückhalten föderaler Steuern seit Anfang 1993 anerkannt worden sei.³ In dem Jahr war Sacha-Jakutien der größte Nettoempfänger der RF.⁴ 1995 wird die Republik jedoch gemäß den für alle Föderationssubjekte geltenden Regeln ihre Steuern an das Zentrum abführen müssen. Ein dementsprechendes Gesetz über den konsolidierten Haushalt der Republik für 1995 wurde am 13. April vom jakutischen Parlament verabschiedet. In ihm sind Einnahmen von 3,9 Bill. Rubel und Ausgaben von mehr als 5 Bill. Rubel vorgesehen. Im vorangegangenen Jahr hat Jakutien Einnahmen in Höhe von 109% seiner geplanten Einnahmen erzielt, im einzelnen hat die Steuer für Wertpapiertransaktionen für ungeplante 4 Mio. Rubel Einnahmen gesorgt, die Privatisierung für 596 Mio. Rubel. Durch die übrigen Steuern sind etwa 610 Mio. Rubel zusätzlich eingenommen worden.⁵ Mehr als 98% der rußländischen Diamantenproduktion findet in Sacha-Jakutien statt. Der jährliche Gesamtwert der Diamanten beträgt etwa 1 Mrd. US-\$. 80% davon sollen laut Vertrag vom März

¹ O. Krjuček, Jurij Šafranik budet liëno raspredeljat' šachterskie den'gi, in: Segodnja, 14.4.1995, S. 2.

² O.V., Rossijskaja Sibir'ju prirastat' budet, in: Rossijskaja gazeta, 24.2.1995, S. 4; R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 281.

³ A. Sheehy, Yakutia to Be Allowed to Retain Federal Taxes in 1994, in: RFE/RL News Briefs, 25.-29.10.1993, S. 4.

⁴ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 85.

⁵ Interfax, Jakutija budet platit' nalogi, kak vse, in: Segodnja, 14.4.1995, S. 2.

1992 als Rohdiamanten gegen Rubel an das Zentrum verkauft werden, wobei die Republik an den Devisenerlösen mit 45% beteiligt wird. 1994 konnte die rußländische Regierung jedoch aufgrund des hohen Budgetdefizits nicht die volle Abnahmequote bezahlen, so daß die Republik über weit mehr als 20% des eigenen Outputs an Diamanten verfügen konnte. Die Gewinnsteuer auf Erdöl beträgt in Sacha-Jakutien nur 8% im Vergleich zu den in der RF sonst geltenden 25%.¹

Sachalin

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Ferner Osten

Im Jahre 1994 erhielt die Gebietsverwaltung 85 Mrd. Rubel aus dem föderalen Haushalt für das Programm "Soziale und ökonomische Entwicklung der Kurilen Inseln in den Jahren 1994-1995 und bis zum Jahr 2000". Laut Angaben des Vizegouverneurs Wiktor Serenko werden 26,6 Mrd. Rubel für die Rekonstruktion und den Bau von Flug- und Seehäfen auf den Inseln verwendet, sowie für die Entwicklung der Energetik und des Lufttransportwesens. 24,89 Mrd. Rubel sollen in Form von Investitionskrediten an die Unternehmen vergeben werden, die an den oben genannten Projekten teilnehmen. Die restlichen 34,45 Mrd. Rubel seien für die Deckung der laufenden Ausgaben bestimmt.² Ähnlich der Situation in Primorje schuldet die zentrale Regierung auch den Bergarbeitern in Sachalin einige Monatslöhne. Dementsprechend finden auch hier Unruhen statt.³

¹ A. Gummich, Überblick über wichtige Wirtschaftsregionen, in: Osteuropa auf Reformkurs: Rußland, Deutsche Bank Research, Heft 12, 10.7.1994, S. 55-66, hier: S. 63; R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 285.

² O.V., Pravitel'stvo vydelaet 85 milliardov rublej dlja Južnych Kuril, in: Finansovaja izvestija, 12.-18.5.1994, S. 2.

³ J. Thornhill, Worker unrest in Russia, in: Financial Times, 8.4.1995, S. 3.

St. Petersburg

Status: Stadt von föderalem Rang

Wirtschaftsraum: Nordwesten

St. Petersburg gehört zu den ersten Territorien, die zur Deckung ihrer Ausgaben Wertpapiere herausgegeben haben. Von der ersten Emission städtischer kurzfristiger Obligationen Ende März 1995 konnten 94,5% der Wertpapiere verkauft werden. Dieser Erfolg wird auch darauf zurückgeführt, daß die Obligationen auf mehrfache Weise abgesichert sind: u.a. durch einen Einnahmenposten im städtischen Budget, nämlich die Vermögenssteuer und durch städtische Immobilien. Außerdem hat die Stadt große Anstrengungen unternommen, um zu erreichen, daß ihre Obligationen von der föderalen Macht als staatliche Wertpapiere anerkannt werden, da bei diesen die Zahlung der wichtigsten Steuern, d.h. der Einkommens- und der Gewinnsteuer, entfällt. Mittlerweile sind territoriale Wertpapiere den föderalen gleichgestellt worden.¹ Die föderale Wertpapierkommission und die Zentralbank haben beschlossen, das St. Petersburger Modell den anderen Territorien zu empfehlen. St. Petersburg plant weitere Emissionen, ist sich jedoch bewußt, daß die daraus resultierenden Verpflichtungen nicht unbegrenzt anwachsen dürfen. Es wird angestrebt, zu keinem Zeitpunkt mehr als 100 Mrd. Rubel Schulden aus Wertpapieren auflaufen zu lassen.²

Was die territorialen Steuern betrifft, so hat die Stadt ein recht mildes Steuerregime. Es gelten nur ein Drittel der Steuern, deren Erhebung möglich wäre. Der Bürgermeister von St. Petersburg Anatoli Sobtschak kritisierte in einem Schreiben an die Oberhäupter der nordwestlichen Territorien, daß die übermäßige Besteuerung die Unternehmen in die Illegalität treibe und daß das Zentrum keinerlei Anstalten mache zur "Rettung" der Unternehmen oder zur Senkung der übermäßigen Besteuerung. Das Resultat sei, daß sich die Mehrzahl der territorialen Administrationen mit einer Vielzahl von Problemen bezüglich der Unternehmensbesteuerung herumschlagen müßten. Deshalb regte er an, daß alle zwölf nordwestlichen Territorien eine Steuererhöhung aufschieben und 1995 keine Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer Erhöhung der Gesamtsteuerlast für die Unternehmen führen könnten. Der erste stellvertretende Vorsitzende der Steuerinspektion von St. Petersburg German Schaljapin bestätigte, daß die Stadt 1994 ungeachtet aller wirtschaftlichen Schwierigkeiten, das Steuersystem tatsächlich nicht verschärft hatte, das vor allem an der Attraktion zusätzlicher Investitionen orientiert ist. Und dies obwohl gerade Sobtschak eine Erhöhung der Gewinnsteuern für Banken befürwortet hatte, die allerdings nicht angenommen wurde. Schaljapin befürchtet jedoch bei einer gemeinsamen Steuerpolitik der nordwestlichen Territorien, daß St. Petersburg seine Vorteilhaftigkeit verliert. Es sei nicht ausgeschlossen, daß angegliche und stabile territoriale Steuern in allen Nachbarterritorien auch zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Investitionen führen könnte. Als Alternative zu Steuererhöhungen schlägt Sobtschak die Verbesserung der Steuererhebung vor. Der Steuerdienst von St. Petersburg gehört zu einem der besten in der RF und hat 1994 etwa 5 Bill. Rubel an Steuern eingesammelt, von denen 2 Bill. Rubel an den föderalen

¹ Näheres dazu unter "Die neuen Prinzipien der Primärverteilung" in diesem Bericht. T. Sigel, Regional Securities Exempt from Profit Tax, in: OMRI Daily Digest, Nr. 62, Teil 1, 28.3.1995.

² V. Grjaznevič, Peterburgskij municipal'nyj zaem možet zainteresovat' bankirov, in: Finansovyje izvestija, 30.3.1995, S. 2.

Haushalt gingen. In diesem Jahr sind Einnahmen in Höhe von 8 Bill. Rubel geplant.¹

Struktur der Steuereinnahmen von St. Petersburg im Vergleich zu den föderalen Steuereinnahmen²

Steuerart	Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen		
	St. Petersburg 1994	RF 1994	RF 1995
Gewinnsteuer	41%	21,7%	18,6%
Mehrwertsteuer und spezielle Unternehmenssteuer	31%	46%	43%
Einkommenssteuer	14%	keine Angaben	2,8%
Akzisen	5%	15,5%	7,6 %
sonstige Steuern	9%	5%	0,8%

Anwendung steuerlicher Gestaltungsrechte³

¹ S. Sljusarenko, Severo-Zapad ostavil iniciativy Sobèaka bez otveta, in: Kommersant' daily, 23.3.1995, S. 2.

² Ebenda.

³ Ebenda.

Steuerart	maximal erlaubter Steuersatz	Steuersatz in St.P.
Steuern für die Instandhaltung des Wohnraumes sowie für den sozialen und kulturellen Bereich	1,5%	1,5%
Werbesteuern	5%	5%
Steuern für die Unterhaltung der Rechtsorgane	3%	3%
territoriale Gewinnsteuer für Banken und Versicherungen	30%	22%
territoriale Gewinnsteuer für andere Unternehmen	22%	21%
Vermögenssteuer	2%	2%

Tatarstan

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Wolga

Am 22. Januar 1992 wurde der erste Wirtschaftsvertrag zwischen der RF und einem ihrer Föderationssubjekte, nämlich Tatarstan, abgeschlossen. Die Republik erhielt das Recht, über das auf ihrem Territorium geförderte Erdöl frei zu verfügen. Dieses Recht wurde jedoch durch einen weiteren Vertrag, der am 5. Juni 1993 unterzeichnet wurde, wieder eingeschränkt. Es wurde nämlich festgelegt, daß Tatarstan und die RF sich jährlich auf den Umfang des in der Republik zu produzierenden Öls sowie der petrochemischen Erzeugnisse, die durch die von der RF kontrollierten Pipeline aus der Republik transportiert werden sollen, einigen. Indirekt setzt die RF somit die

tatarische Produktionsmenge fest.¹ Am 15. Februar 1994 unterzeichneten die RF und Tatarstan den Vertrag "Über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und die wechselseitige Delegation von Befugnissen zwischen den Organen der Staatsmacht der Rußländischen Föderation und der Republik Tatarstan".² Nikolaj Medwedew, der Leiter der Abteilung "Zusammenarbeit mit den Regionen" beim Präsidenten, befürwortet diesen Vertrag und hält ihn für ein Modell für die Gestaltung der Beziehungen zu Tschetschenien oder zu den ehemaligen Sowjetrepubliken. Ganz besonders wichtig, so Medwedew, sei in diesem Zusammenhang, daß man den Willen gezeigt habe, zu einer Einigung zu kommen.³ Der Vertrag befugt Tatarstan, in Beziehung zu fremden Staaten zu treten, internationale Verträge zu schließen und in internationalen Organisationen aktiv zu werden.⁴ Außerdem erhält die Republik das Recht, ihre Naturressourcen inklusive Erdöl und Erdgas unabhängig zu erschließen, wobei der Umfang der jährlichen Erdölerzeugung jedoch vom Zentrum kontrolliert wird. Eine weitere Einschränkung dieser Freiheit ist auch, daß Tatarstan komplett vom rußländischen Pipelinennetz abhängig ist. Laut dem tatarischen Premierminister Muchammed Sabirov sei der Republik von seiten des Zentrums mit der Schließung der Ölpipeline gedroht worden, falls sie den Vertrag nicht unterzeichne. Tatarstan hätte dann weder sein Rohöl exportieren, noch von Baschkortostan raffiniertes Öl beziehen können, auf das es angewiesen ist.⁵ Die Einkünfte aus dem Verkauf von Spirituosen, aus der Erdöl- und Erdgaserzeugung sowie aus der Privatisierung und dem Verkauf von Grund und Boden verbleiben zwar in der Republik, andererseits hat sie einen erheblichen Teil ihrer fiskalischen Autonomie eingebüßt, da das Zentrum nun wieder Föderalsteuern in diesem Territorium erhebt.⁶ Vorher hatte die Republik den ihrer Meinung nach angemessenen Betrag als Ganzes an das föderale Budget abgeführt. Es galt somit das sogenannte "Ein-Kanal-Steuersystem". Im ersten Halbjahr 1993 empfand Tatarstan es als angemessen, 19% seiner Einnahmen an das Zentrum zu überweisen. Moskau dagegen forderte 65%.⁷ Tatarstan hat mit einer Reihe von Territorien bilaterale Verträge abgeschlossen, u.a. mit Astrachan, Baschkortostan, Mari El, St. Petersburg und Udmurtien.⁸

Tjumen

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Westsibirien

Die bisher gültigen Exportquoten haben dem Gebiet recht hohe Deviseneinnahmen beschert. Vom Verkauf der eigenen Energieträger verbleiben 30% im Gebiet Tjumen und dem Autonomen Kreis, in

¹ E. Teague, Russia and Tatarstan Sign Power-sharing Treaty, in:: RFE/RL Research Report, 8.4.1994, S. 19-27, hier: S. 22.

² Vertragstext in Rossijskaja gazeta, 17.2.1994, S. 6.

³ I. Schierle, Der Vertrag zwischen Rußland und Tatarstan. Ein Modell für die Zukunft?, in: Osteuropa-Archiv, 12/1994, S. A669-A672.

⁴ T. Schweisfurth, Tatarstan könnte Vorbild für Tschetschenien sein, in: FAZ, 20.1.1995, S. 3.

⁵ E. Teague, Russia and Tatarstan Sign Power-sharing Treaty, in:: RFE/RL Research Report, 8.4.1994, S. 19-27, hier: S. 20.

⁶ P. Kirkow, Regionale Besonderheiten systemischer Transformation in Rußland, Polen und Bulgarien, in: Osteuropa 2/95, S. 120-133, hier: S. 122.

⁷ E. Teague, Russia and Tatarstan Sign Power-sharing Treaty, in:: RFE/RL Research Report, 8.4.1994, S. 19-27, hier: S. 20.

⁸ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 317.

dem die Förderstätte liegt,¹ und weitere 30% gehen in das örtliche Budget, also an die Einheit der dritten föderalen Ebene, in der der Unternehmenssitz liegt.²

Tschetschenien

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Nordkaukasus

1992 wurde der Haushalt der Republik zu 57% durch das Zentrum finanziert. Zusätzliche Einnahmen verschaffte die Republik sich durch den eigenmächtigen Verkauf von Erdölprodukten, die eigentlich für die Bezahlung des von der RF bezogenen Erdöls gedacht waren.³ Auch mit dieser Republik besteht ein spezieller Vertrag, der die Beziehungen zum Zentrum regelt.⁴ Während vor der Tschetschenien-Offensive Güter ohne die gesetzlichen Zollkontrollen in die RF geflogen wurden - monatlich sollen bis zu 150 solcher "unkontrollierter" Flüge stattgefunden haben - haben nun die tschetschenische Zollbehörde und die territoriale Behörde der föderalen Exekutive Gespräche über die Organisation eines Zolldienstes aufgenommen. Die erste Lieferung an notwendigem Material ist Mitte April 1995 auch schon in der Republik eingetroffen.⁵ Tatsächlich werden also trotz des Kriegs Zeit und Mittel für die Schaffung von Institutionen gefunden.

Tschuktschen

Status: Autonomer Kreis

Wirtschaftsraum: Ferner Osten

Der Autonome Kreis der Tschuktschen führte 1993 etwa ein Drittel dessen an das föderale Budget ab, was sie von dort zum Unterhalt bekamen. Der Grund für diese starke Abhängigkeit vom Zentrum besteht in der schlechten Integration der Halbinsel in den Wirtschaftsraum der RF. Vor allem die Brennstofflieferungen waren aufgrund der hohen Kosten für den Transport per Bahn und Schiff sowie die Lagerung in den Häfen des Fernen Ostens ein großes Problem. Seit Brennstoffe nun von den USA und Canada bezogen werden, sind die Kosten für die Gewinnung von Bodenschätzen auf der Tschuktschenhalbinsel drastisch gesunken und Milliardenbeträge im föderalen Budget eingespart worden.⁶

Tuwa

Status: Republik

Wirtschaftsraum: Ferner Osten

Die Republik ist in hohem Maße vom Zentrum abhängig. Fast die gesamten territorialen Ausgaben

¹ Zum Gebiet Tjumen gehören der Autonome Kreis der Chanten und Mansen und der Autonome Kreis der Jamal-Nenzen.

² A. Gummich, Überblick über wichtige Wirtschaftsregionen, in: Osteuropa auf Reformkurs: Rußland, Deutsche Bank Research, Heft 12, 10.7.1994, S. 55-66, hier: S. 66.

³ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 347.

⁴ S. Schachraj, Federalizm i novaja regional'naja politika, in: Rossijskaja gazeta, 4.2.1995, S. 1 u. 4, hier: S. 4.

⁵ ITAR-TASS, Rußland wirkt mit bei Einrichtung der tschetschenischen Zollbehörde, in DW Monitor-Dienst Osteuropa, 19.4.1995, S. 4.

⁶ O.V., Tschuktschen-Halbinsel in Finanzkrise, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 20.5.1994, S. 11.

werden durch föderale Zuweisungen gedeckt.¹ Es bestehen keinerlei Eisenbahnverbindungen zu den Nachbarrepubliken Altai, Chakassien und Burjatien. Von dem in Tuwa geschürften Gold dürfen 10% einbehalten werden. Bei einem Besuch der Republik Mitte 1994 versprach Präsident Jelzin föderale Zuweisungen für eine Pelz- und Schaffellfabrik.²

Twer

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Zentrum

Im Jahre 1994 führte jede dritte Kontrolle der Steuerpolizei des Gebiets zur Aufdeckung von Fakten über schwere und besonders schwere Fälle von Steuerhinterziehung durch Unternehmen. Den Anstrengungen der Steuerpolizei ist es jedoch zu verdanken, daß 1994 den Haushalten aller Ebenen mehr als 20 Mrd. Rubel angerechnet werden konnten. Davon gingen etwa 70% an das territoriale Budget. Die Steuerpolizei hat das Zentrum etwas mehr als eine Mrd. Rubel gekostet, das Territorium hingegen trägt gar nichts zu ihrer Finanzierung bei.³

Wolgograd

Status: Gebiet

Wirtschaftsraum: Wolga

Angaben des Vizegouverneurs Sazarinski zufolge mußte das Gebiet 1994 70% des territorialen Steueraufkommens an die Moskauer Zentrale abführen. Gerecht sei jedoch, laut Sazarinski, wenn 50% im Gebiet verbliebe, auch im Hinblick auf die Aufteilung des Staatseigentums in territorialen und föderalen Besitz, da das Zentrum sich die großen und rentablen Betriebe angeeignet, die Anbieter von öffentlichen Gütern jedoch dem Territorium überlassen hätte. Nicht einverstanden war Sazarinski mit der Umverteilung von den reicheren zu den weniger entwickelten Territorien. Seiner Meinung nach würden erstere für ihren Erfolg bestraft. Auch sehe er nicht ein, warum die Nationalautonomien der RF Privilegien genießen sollten. Obendrein hätten die künstlichen nationalen Reservate insofern keinen Sinn, als die wirtschaftliche Migration zu einer Verteilung der kleinen Völker über die ganze RF führen würde.⁴

3. Fazit

Sowohl die Regeln für den innerrußländischen Finanzausgleich als auch die tatsächliche Ausgestaltung der Finanzbeziehungen, wie sie sich anhand der Untersuchung einzelner Territorien darstellt, verdeutlichen, daß der fiskalische Föderalismus in der RF noch längst nicht ausgereift ist.

Nach wie vor werden die existierenden Regeln nicht einheitlich und für alle angewandt. Es fällt auf, daß für fast jedes Territorium - nicht nur für die hier speziell untersuchten - irgendwelche Sonderbedingungen gelten. Auch ist unklar, welche Privilegien nun tatsächlich abgeschafft worden

¹ R. Götz/U. Halbach, Politisches Lexikon Rußland, Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München, 1994, S. 369-370.

² V. Kononenko, Po itogam svoej poezdki v Priamur'e, Tuvu i Novosibirsk B. El'cin sdelał vnušenija svoim podëinnym, in: Izvestija, 18.6.1994, S. 2.

³ S. Pevganen, V prjatki s nalogom, in: Rossijskaja gazeta, 27.1.1995, S. 4.

⁴ K. Holm, Für Unternehmer in Wolgograd ist Moskau ein gigantischer Parasit, in: FAZ, 24.9.1994, S. 1.

sind und ob nicht einfach mit der willkürlichen Vergabe neuer Sonderkonditionen weitergemacht wird. Die Aufhebung der Privilegien der FWZ (Freien Wirtschaftszonen) deuten darauf hin, daß selbst bei gesetzlicher Fixierung nicht notwendigerweise Stabilität gewährleistet ist.¹ Es werden weiterhin FWZ nicht auf gesetzlicher Grundlage sondern aufgrund politischer Entscheidungen geschaffen.² So können die feierliche Ausrufung Kabardino-Balkariens zur FWZ durch Jelzin sowie die Aufteilung der Vollmachten zwischen der RF und Nordossetien als Antwort auf die mangelnde Loyalität Inguschetiens gegenüber der RF im Tschetschenienkonflikt interpretiert werden.³ Man kann leicht zu dem Schluß kommen, daß die innervertragliche Praxis in der RF das wichtigste rechtliche Prinzip der Regionalpolitik ist. Die Kommission des Präsidenten für die Vorbereitung innerstaatlicher Verträge ist jedoch der Meinung, daß solche Verträge bald die Ausnahme sein werden. Als Ausnahmen sollen z.B. gelten: innenpolitisch instabile Verhältnisse, besondere geographische Lage, z.B. als Exklave, Nichtübereinstimmung von Gesetzen und Verfassung einer Region mit der gesamtrußländischen Verfassung.⁴ Es zeichnet sich allerdings schon ab, daß es in der RF eine ganze Reihe solcher "Ausnahmen" geben kann.

Die Arbeiten im Finanzministerium und in der Präsidialverwaltung zeigen jedoch, daß man sich um ausgefeiltere Umverteilungskriterien und Maßnahmen gegen den territorialen Steuerexport bemüht. Es werden Mechanismen für eine gezieltere Förderung diskutiert, wie z.B. die Zuweisung von Mitteln an die bedürftigen Territorien, die sie für konkrete und vielversprechende Projekte verwenden wollen.⁵ Auch das Föderalismusinstitut der Rußländischen Akademie der Wissenschaften hat Vorschläge ausgearbeitet. Es empfiehlt z.B. die finanzielle Angleichung der Territorien dergestalt, daß die territorialen Pro-Kopf-Einnahmen durch Zuweisungen auf 90% der gesamtrußländischen mittleren Pro-Kopf-Einnahmen angehoben werden soll, wobei die territorialen Steuersätze nicht unter 80% des Durchschnitts liegen sollen.⁶ Solche Ideen deuten auf ein entwickelteres Konzept des fiskalischen Föderalismus in der RF hin.

Eine interessante neue Entwicklung stellen die verstärkten interterritorialen Verflechtungen dar. Trotz der immer noch sehr starken Konkurrenz zwischen den Territorien hinsichtlich der Verteilung von Zuweisungen und Privilegien scheinen sich territoriale Allianzen herauszubilden, die auch bereit sind, Verantwortung für einander zu übernehmen bzw. sich um das Wohl der Assoziation als Ganzes kümmern. Beispiele sind die Zuweisungen an Kurgan innerhalb der Ural-Assoziation oder die Vorschläge des St. Petersburger Bürgermeisters, in den Territorien des Nordwestens keine Steuererhöhungen einzuführen und somit die territoriale Steuerpolitik etwas zu koordinieren. Noch im August 1994 hatte Eduard Rossel, der von Jelzin abgesetzte Verwaltungschef des Gebiets Swerdlowsk und jetziges Föderationsratsmitglied, die Idee des horizontalen Finanzausgleichs mit

¹ O.V., In Freien Wirtschaftszonen ist Vorsicht geboten, in: VWD-Osteuropa, 6.4.1995, S. 7.

² M. Salimov, Kak i prežde, zony i l'goty prezident sozdaet sobstvennymi rešenijami, in: Kommersant'-Daily, 24.3.1995, S. 2.

³ A. Bolyne, Èto pozvoleno Na'l'ëiku, u Nazrani mogut otobrat', in: Kommersant'-Daily, 18.4.1995, S. 3.

⁴ S. Schachraj, Federalizm i novaja regional'naja politika, in: Rossijskaja gazeta, 4.2.1995, S. 1 u. 4.

⁵ W. Korowkin, Vortrag zum Thema "Die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Zentrum und Territorien in Rußland", Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 29.3.1995, Köln; Gespräch mit der Autorin, 30.3.1995.

⁶ Centr social'no-konomiëskich problem federalizma Instiuta ekonomiki RAN, Ekonomiëskij mehanizm federativnych otnošenij, in: Ekonomika i Žizn', Vaš Partner, Nr.52, 12/1994, S. 20-21.

Skepsis betrachtet. Die RF sei noch nicht so weit.¹ Es sieht jedoch so aus, als verstärke sich die von Schachraj so befürwortete innerrußländische Integration. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, wäre die RF der Verwirklichung eines funktionierenden fiskalischen Föderalismus einen gewaltigen Schritt näher.

¹ E. Tregubova, Eduard Rossel': Ne my dolžny dogovarivat'sja s federal'nym pravitel'stvom a ono s nami, in: Segodnja, 29.8.1994, S. 11.

Claudia Bell

**Recent Developments in Fiscal Federalism
in the Russian Federation**

Bericht des BIOst Nr. 33/1995

Summary

Introductory Remarks

Since its foundation, a variety of regulations, mechanisms, and approaches have been tested to shape financial relations between the centre and the territories in the Russian Federation (RF). A functioning system of fiscal federalism has, however, not yet been fully established. As relations between different levels of government exert a powerful influence on the economic and political situation in the RF, it is necessary to observe and analyse the changes in federal relations. To this end, laws and other official documents, reports in the press, and the specialist literature were analysed. The new regulations for the redistribution of income within the federal system are presented and discussed in the first section of this report. In the second section, actual practice is assessed. Finally, examples are used to determine whether and how these regulations have been applied in the everyday federal life of the Russian Federation and what other approaches are used to shape financial relations.

Findings

- 1. During 1995, there were changes in all the types of taxation which constitute primary sources of revenue both for the centre and for the territories. The maximum tax rate permitted on profit in the territories was reduced from 25% to 22%. The territories now can only retain 90% of income tax revenues as against 100% the previous year. Value-added taxes were divided between the centre, the territories, and the territorial compensation fund in a ratio of 53:25:22 during 1994. In 1995, this distribution will be effected in a ratio of 48:25:27. In this way, an additional five percentage points of the value-added tax revenues will be credited to the territories, as resources in the compensation fund are distributed back to the territories. Thirty-three percent of the special corporate tax now remain in the territorial budget as against 20% in 1994. Taxes on profits from territorial securities have been abolished, which makes these equivalent to federal securities in this respect. It is difficult to assess the affects of these changes on the distribution of tax revenues between the centre and the territories, as individual new regulations conflict with one another. However, what is clear is how much the different levels of government are still competing for revenue.*
- 2. As in the previous year, funds from the regional compensation fund are being used for redistribution among the territories. No new redistribution criteria have been implemented*

to supplement the criteria of "need" and "special need". But it is true that people in the Finance Ministry are beginning to think about new criteria to make the redistribution of these funds more effective. A series of privileges in the area of foreign trade and customs have also been abolished by presidential decree. Nonetheless, Russia experts continue to expect redistribution to be very arbitrary, as the president still transfers funds spontaneously to particular territories and interterritorial redistribution has also increased in the context of regional associations.

- 3. Russian financial compensation continues to be marked by the differing status of the territories, the great degree to which territorial budgets depend on the federal budget, the tardiness with which the federal budget is approved and the resulting uncertainty in planning territorial budgets, and the large variations between planned and actual revenues.*
- 4. The administrative structure has had an impact on federal financial relations to the extent that it has been possible to employ between three and four thousand officials from the centre in the territories, who make use of office space there under special conditions, while the territorial administration usually has only between five and eight hundred employees. An opportunity exists to reduce the large number of personnel from the centre in the territories by jointly carrying out federal and territorial administrative duties.*
- 5. High levels of tax evasion also affect the territorial distribution of funds. Tax evasion exists primarily in those territories which have the most highly developed business activity. Moreover, these territories have a relatively small budget deficit. It seems, however, that as more and more attention is being paid in the RF to more effective tax collection, tax evasion will soon play less of a role as a redistribution mechanism.*
- 6. The increasing interterritorial cooperation in the form of regional associations is a recent development in the RF. The goals of these associations differ greatly and in some cases even contradict each other. Some seek to achieve economic independence from the centre, some wish to bind themselves even closer to the centre, and some focus on the development of inter-territorial contacts.*
- 7. In the second section of this report, an attempt was made to examine all territories in which there have been innovations of a fiscal nature since 1994. As not all territories are comprehensively reported on, a certain degree of arbitrariness in the selection was unavoidable. The Russian press and expert circles discussed Ingushetien, Kaliningrad, and Primorje, in particular.*
- 8. In conclusion, one can state that fiscal federalism still has not yet matured in the RF. As before, the existing rules are not applied uniformly and to all territories. It is true that one can see attempts by the government of Russia and other institutions to find ways to improve both the collection and distribution of tax revenue. Increased inner-Russian integration too can be regarded as a sign of further development towards a functioning form of fiscal federalism.*

